Commission on the Future of Health Care in Canada

Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada

DISCUSSION PAPER NO.29

Intergovernmental Cooperation Mechanisms: Factors for Change?

by

Réjean Pelletier

Laval University

October 2002

Catalogue No. CP32-79/29-2002E-IN

ISBN 0-662-32968-6

Although the views expressed in the paper are those of the author(s), each of the papers was subjected to an independent peer-review process. The Commission would like to thank the Institute of Health Services and Policy Research (IHSPR) of the Canadian Institute of Health Research for their oversight and administration of the peer-review process for these papers. The work of the authors, the reviewers and IHSPR will serve to make these papers an important contribution to the Commission's work and its legacy.

103-06745/

Contents

Highlights iv

Executive Summary v

Introduction 1

The Failure of Intrastate Federalism 4

Interstate Federalism Put to the Test 7
- Labour Force Training or Asymmetric Federalism 8
- Internal Trade Agreement, or Federalism with the Provinces 10
- Social Union or Federalism without Quebec 12
- Health: The Dangers of Unilateralism 15
- Health: A Dynamic Sector in Spite of It All 17

An Assessment of Interstate Federalism 20
- The Effects on Federalism and Change 20
- The Effects on Democracy 25

And What of Interprovincialism? 28

Conclusion 30

References 32

Highlights

- In a federation, both orders of government must cooperate. To do so, they can avail themselves of intrastate mechanisms vis-à-vis the country's central political institutions. In Canada, we cannot help but note the failure of these institutions to represent the interests of the provincial entities; this is true not only of the Senate but of the federal Cabinet and political parties as well.

- Interstate mechanisms, involving both orders of government, have done more to bring about change in the Canadian federation, but this change has not been equally beneficial for all the provinces. In this regard, the agreement on labour training of 1997 corresponds to the idea of asymmetric federalism, while the Internal Trade Agreement signed in 1994 can be seen as reflecting a brand of federalism which brings all provinces together. The Social Union Framework Agreement, however, represents federalism without Quebec. As regards the field of health, what emerges is a form of "hegemonic cooperation" between Ottawa and the provinces, while agreements are easier to conclude among the provinces on technical or scientific aspects.

- From these experiences with intergovernmental cooperation, we can conclude that the Canadian federation has evolved, while at the same time stressing that asymmetric formulas in no way prevent cooperation among the provinces. However, for these interstate mechanisms to function properly, a sense of trust must develop among the political players in the federation, while interprovincialism seems to generate less mistrust on the part of the provinces. Government transparency and accountability to citizens should also guide intergovernmental relations, which would also make it possible to increase citizens' participation in the political process.

- All in all, it is not so much intergovernmental cooperation mechanisms themselves that must be changed as people's mentalities.

Executive Summary

In a federation, both orders of government must cooperate by availing themselves of either intrastate mechanisms—vis-à-vis the country's central political institutions—or interstate mechanisms of cooperation. The question arises, in the case of Canada, as to whether these two types of mechanisms have helped change the federation or whether, on the contrary, they have been an impediment to change.

First, we cannot help but note the failure of these central political institutions to adequately represent the viewpoints of the provincial entities. The Canadian Senate has never played its role of representing regional interests at the central level. Neither has the federalization of the Cabinet, i.e. the tradition of appointing ministers from the various provinces, fulfilled this representational role, since ministers are bound by party discipline and ministerial solidarity. The same is true of the federal political parties, where strict discipline curtails the expression of regional interests. In a nutshell, intrastate federalism has not been up to the task of representing provincial entities at the central level.

Consequently, we must look elsewhere, toward interstate federalism—characterized by steady relations between the two orders of government—in order to establish whether the cooperation mechanisms in place have brought change to Canada's federation. A review of some agreements concluded in recent years between Ottawa and the provinces shows that they contribute to change, but that this change is not equally beneficial for all the provinces.

The 1997 agreement on labour training is, to a great extent, a reflection of asymmetric federalism that takes into account the marked differences between provincial education systems. The Internal Trade Agreement (ITA), signed in 1994, is more evocative of a federalism which brings together all the provinces on an equal footing, although some issues still need to be resolved, such as the opening of public procurement and full mobility of labour. The Social Union Framework Agreement (SUFA), on the other hand, is an example of federalism minus Quebec, which ended up isolated in defending its principles. To date, however, SUFA does not seem to have kept its promises: it has not prevented Ottawa from acting unilaterally, it has hardly encouraged citizen engagement, and it has yet to produce a dispute resolution mechanism.

Turning to the field of health, two trends seem to be emerging. First, collaborative federalism, heralded by some as the federalism of the 1990s, must be seen instead as a brand of "hegemonic cooperation" based on a dominant power, especially since the federal government has been recording major budget surpluses: the outcome is an uneven relationship between political leaders that fosters neither transparency nor accountability. Second, the various working groups created in the field of health allow numerous exchanges among the participants and illustrate well that this is an evolving sector, where agreements can be reached among the provinces on questions of a more technical or scientific nature, especially if Ottawa sticks to a role of consensus "facilitator".

What kind of picture emerges from these various examples? First, it must be pointed out that intergovernmental cooperation mechanisms have made for greater flexibility and adjustments in the way Canada's federation works. Cooperation is justified by the "mutual interdependence" today's world requires, but it cannot justify the use of Ottawa's spending power and still less the unilateralism displayed by the federal government. On these last two points, it can, on the contrary, be an impediment to change.

Furthermore, recognition of asymmetric formulas in no way impedes intergovernmental cooperation, as evidenced by the agreement on manpower training. In the health field as in other sectors, asymmetry in programs, more so than uniformity, should more readily elicit cooperation among the provinces. The ITA, for its part, is a good example of the cooperative (agreement signed by all the provinces) and at the same time competitive (different objectives and numerous exemptions inserted in the text) dimension that characterizes intergovernmental relations.

In the final analysis, a sense of trust must develop among the federation's political leaders so they can work together in good faith. This trust will be strengthened by a recognition of equality among partners, but it can be undermined if one level of government is subordinated to the other. Two other key principles must guide intergovernmental relations, i.e. transparency at the numerous meetings held and in disclosing the results, and accountability, which requires the parties to submit to public discussion, if not the negotiations themselves, the decisions taken (at the very least). If one wants to ensure accountability, it is also important to maintain a clear line of responsibility between governments. Transparency and accountability also represent the best means of increasing citizen involvement in the political process. All in all, trust, transparency and accountability of governments, as well as citizen engagement, should underpin intergovernmental relations.

Interprovincialism seems to generate less mistrust on the part of provinces, since they see themselves more as collaborators than as opponents and have developed a horizontal relationship free of any form of subordination. Also, the notion of equality which governs their relations leads to greater mutual trust.

In short, regular cooperation, ongoing consultation and the necessary financial resources remain to this day the foundations of true collaborative federalism based on equality between Ottawa and the provinces. To make it happen, it is people's mentalities, more than intergovernmental cooperation mechanisms themselves, that must be changed.

Introduction

Federalism is founded on the notion of shared sovereignty, in that none of the entities forming the federation—be it the central State or the provinces, Länder or cantons—can fully lay claim to sovereignty. To achieve shared sovereignty, the power to legislate is shared between the two orders of government. A written constitution sets out the distribution of jurisdictions defining the matters on which each may legislate or, in some cases, recognizing areas where each can intervene according to certain terms and conditions.

The famous formula devised by Daniel Elazar (1987, 12), known as self-rule plus shared-rule, translates well the reality of federalism and the main principles underlying it. On the one hand, federated entities (such as the Canadian provinces) as well as the central State must be autonomous in their jurisdictional sphere, thus precluding forms of subordination by one order of government with respect to the other. This autonomy must translate into sufficient financial capacity with which to effectively exercise powers—otherwise, the autonomy becomes illusory.

On the other hand, the federated entities and the central State must share a number of common rules: a constitution governing the federation; common institutions; and a political community characterized at once by the desire to live together and by the expression of the diversity present in the federation. In this regard, the central political institutions must reflect as best they can the country's unity and diversity. That is why, with rare exceptions, all federations have a second Chamber (Watts 1999, 92), which is supposed to represent the diversity embodied by the federated entities. Participation by federated entities in the exercise of central power is essential in a federation. And yet not only must participation be effective, but the composition of the second Chamber and the mechanism for appointing its members must also meet the objective of representation and real participation of federated entities in the exercise of central power.

Recently, the Supreme Court of Canada provided a good illustration of federalism, invoking the dual principles of autonomy and participation as well as the need to respect diversity.

> The principle of federalism recognizes the diversity of the component parts of Confederation, and the autonomy of provincial governments to develop their societies within their respective spheres of jurisdiction. The federal structure of our country also facilitates democratic participation by distributing power to the government thought to be most suited to achieving the particular societal objective having regard to this diversity. The scheme of the Constitution Act, 1867, [...] was not to weld the Provinces into one, nor to subordinate Provincial Governments to a central authority, but to establish a central government in which these Provinces should be represented, entrusted with exclusive authority only in affairs in which they had a common interest. Subject to this, each Province was to retain its independence and autonomy and to be directly under the Crown as its head.
> (Supreme Court of Canada 1998, par.58).

This kind of federalism is not static: it must evolve with time. In this regard, politicians have several avenues available to them to make amendments to the Constitution, the supreme law governing the country. Since 1867, there have been about 40 constitutional amendments, some affecting the division of powers (such as unemployment insurance in 1940, and old-age pensions

in 1951), and others institutions, the admission of new provinces, and political rules (such as the changes to representation in the House of Commons). However, since the failure of both the Meech Lake Accord in 1990 and the Charlottetown Accord in 1992, this avenue seems completely blocked, with the exception of bilateral amendments under section 43 of the *Constitution Act, 1982*. Unlike his predecessor, the current Prime Minister, Jean Chrétien, steadfastly refuses to go down the path of constitutional reform (Pelletier 2000, 73-77).

A federation engages only occasionally in reforming its constitution. Between these instances, courts are called upon to interpret the supreme law of the land. That is what the Judicial Committee of the Privy Council, based in London, did until 1949, and the Supreme Court of Canada since then. Both have acted as the final court of appeal in all matters, including constitutional disputes. In addition to the criticism that Supreme Court judges are appointed solely by the federal government, which is contrary to the spirit of federalism and the practice of most federations (Watts 1999, 100-101), many have noted the trend towards a "judicialization of the political system" and a "politicization of the judicial system", especially since a Charter of Rights was adopted in 1982 (Monahan 1987; Knopff and Morton 1992; Mandel 1989). However, the courts have a say only if asked to settle a dispute between two parties, or if a government submits a question to the court through a reference proceeding (Tremblay 2000, 339-361).

Some federations, like Switzerland and Australia, modify their constitution by referendum. They appeal directly to the sovereign people, considered the ultimate decision-maker on constitutional amendments. This avenue has rarely been taken in Canada, except for the Charlottetown Accord in 1992, and in some provinces such as Newfoundland and Quebec (in 1980, 1992 and 1995). Under the *Constitution Act, 1982*, the constitution is primarily the responsibility of governments and provincial legislatures (Cairns 1991; 1992), not of citizens, as though representative democracy must always prevail over participatory democracy.

There is another avenue for making adjustments to the federal system without necessarily resorting to constitutional amendments. In a context of greater interdependence and with the aim of ensuring increased constitutional flexibility, the different orders of government have put in place intergovernmental cooperation mechanisms in order to engage into consultations and develop better cooperation and coordination among themselves. This has allowed them to adapt to changes and to resolve disputes as they arise (Watts 1999, 57). These administrative agreements can affect the jurisdictional balance without the need for formal amendments or constitutional interpretation by the courts. These are the mechanisms of intergovernmental cooperation, involving first ministers, sectoral ministers and senior officials—which have given rise to "executive federalism" (Smiley 1980)—that are of particular interest here.

The idea of growing interdependence does not mean that one order of government is dependent on or subordinated to another, but that the actions of one order of government influence the other. This requires coordination and a certain amount of cooperation between governments. Nevertheless, this "cooperative" federalism results just as often in competition and conflict as in cooperation and coordination.

In light of the above comments, this report looks more specifically at the question of whether the mechanisms for intergovernmental cooperation in the Canadian federation can contribute to or hinder change. In other words, to what extent have these mechanisms at the federal-provincial as well as the interprovincial level promoted or hampered desired changes?

By change, we mean any modification of a previous situation, whether it takes the form of a simple addition to an existing situation, a major reform or real innovation. At its inception, hospital insurance was a real innovation, while reforms enacted by Ministers Marc-Yvan Côté and Jean Rochon led to major changes to Quebec's health care network. However, expanding the range of health care covered by Medicare is an addition to an existing program. In some cases, these changes are perceived in a positive light, while in others they are seen in a negative light (such as the major cuts made in health spending).

The Failure of Intrastate Federalism

Intergovernmental cooperation mechanisms, particularly federal-provincial mechanisms, should respond to the principle of *participation* mentioned in the Introduction. We refer here to the central political institutions that should enable federated entities to participate in central decision making. As Preston King (1982, 405) was already reminding us, the distinctive element of a federal system—that can contribute to the success of the whole—is the extent to which "the central government incorporates regional units into its decision procedure on some constitutionally entrenched basis".

What has been called *intrastate* federalism can be defined, according to Smiley and Watts (1986, 4) as the "arrangements by which the interests of regional entities—either of the government or of the residents of these entities—are channelled through and protected by the structures and operations of the central government." In Canada's case, we cannot help but note the shortcomings, if not the failure, of the mechanisms in expressing and conveying the interests of the federated entities to the "structures and operations of the central government."

Many analysts consider that the Canadian Senate, while it has adequately fulfilled its role of taking a sober second look at legislation and of investigating important issues, has failed to meet expectations concerning representation of regional interests. This is, after all, an essential, fundamental role that must be played by a second Chamber in a federation.

Using the criteria of performance, effectiveness and legitimacy developed by Bakvis and Skogstad (2002, 3-23), we can see that the Canadian Senate meets those very partially, if at all. Indeed, it enjoys only limited legitimacy by virtue of the fact that all members of the Senate are appointed by the federal Prime Minister alone, and remain in place until retirement. They cannot be expected to be accountable to the governments or population of the federated entity they are supposed to represent, or to uphold the interests of these entities. Moreover, their effectiveness, measured in terms of results obtained as representatives of the federated entities, is also very low because in the Senate, as in the House of Commons, party discipline rules. In this sense, the Senate is not a provincial Chamber, like the German Bundesrat, but a partisan one, like the House of Commons.

Accordingly, the Senate has an overall weak performance in terms of its ability to adequately represent the diversity of federated entities and to ensure their participation in the central decision-making process. On the one hand, appointing only Liberal or Conservative senators (the only two parties to hold power in Ottawa since 1867) fails to properly represent the wide diversity of Canadian politics, which is not limited to these two parties. On the other hand, given its limited legitimacy, the Senate cannot, in the end, oppose decisions taken by the House of Commons, which means that it will always capitulate when the House turns down an amendment coming from the Senate, unless a compromise satisfactory to both parties is found. In this regard, we note that the extensive powers of the United States Senate have not been altered by the fact that senators are now directly elected by the population of each State, whereas before (until 1913), they were elected indirectly by state legislatures.

The federalization of the federal Cabinet is a custom dating back to the early days of Confederation. The first cabinet of John A. MacDonald included "representatives" of the four provinces from which Canada originated. With few exceptions, this tradition has prevailed ever since. Next came the practice of mandating a minister to defend regional interests (Bakvis 1991), making up for the deficiencies of the Senate, which has not really risen to the task. But these ministers have never represented, nor wanted to represent, provincial governments.

The federalization of the Cabinet comes up against two major obstacles. First, with the exception of the unionist government in power from 1917 to 1921, no Canadian government—not even a minority one—has ever included more than one political party. The problem stems precisely from the fact that the party in power does not always enjoy solid support in the various Canadian provinces. That was the case with, among others, the Liberal governments of Pierre Elliott Trudeau and Jean Chrétien during the last quarter century. Second, bound by party discipline and ministerial solidarity, which are "the two sides of the same coin" (Pelletier 1999, 58), ministers must close ranks once a decision has been made and Cabinet must display a show of unity behind the decision. This does not mean that there are no discussions about divergent regional interests around the Cabinet table, but that these divergences must be kept quiet in the interest of ministerial solidarity once a decision has been taken.

Political parties have also been used both as a way to integrate a diverse population and as a means of representing an array of interests. At the federal level, parties have been required not only to carry out the traditional functions of political formations in democratic countries, e.g. running candidates in elections, formulating policy and forming the government, but also to represent the regional, linguistic or ethnic distinctions that characterize Canada. This process was to take place *within* each party rather than letting the parties dividing among themselves the responsibility of representing and defending these various interests (Elkins 1991; Covell 1991; Carty, Cross and Young 2000). The brokerage theory has been used to translate this reality and explain the Canadian party system (Clarke *et al.* 1991). If a party wants to capture and maintain power, it must cast the net wide and come to terms with Canada's diversity. This has been the key to the Liberal Party's success during the 20th century, as it has succeeded more often than any other at building a coalition of these various interests.

Once again, two problems come to mind in analysing the representative role of Canada's political parties. First, Members of Parliament are bound by party discipline, which impedes the expression of regional interests in the House of Commons. Party discipline, as recognized by the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada in 1985, "(sharply limits) the ability of individual Members of Parliament to act as spokespersons for their province's interests." (MacDonald Commission 1985, Vol. 3, 79). Dissidence within a party is rare, and often heavily sanctioned (exclusion from caucus). Second, the Canadian parliamentary system—inherited from Westminster—operates on a majority basis; hence, a single party finds itself in power, relegating other parties to play the role of opposition. The outcome of the last three federal elections (1993, 1997 and 2000) shows that the ruling Liberal Party received little support in the West, lukewarm support in Quebec and a whopping majority in Ontario. At the same time, two "regional" parties—the Bloc québécois in Quebec and the Reform Party (now known as the Canadian Alliance) in the West—captured more than half the seats in their respective regions. The current fragmentation of Canadian politics certainly ensures better

representation of regional interests in the House of Commons, but the parties defending these interests are relegated to opposition benches, while the party in power is muzzled by party discipline. With the exception of Ontario, which largely controls the Liberal caucus and exerts wide influence in Cabinet, the other regions have felt, and still feel, excluded from power and from genuine participation in the decision-making process at the central level. This is especially true of the West.

In short, the current political situation reflects a crisis in representation marked by the failure of intrastate federalism in Canada. This crisis is apparent at several levels. First, there is the issue of electoral participation: in November 2000, only six out of ten voters (61.2%) took time to cast their ballots, breaking a record that had stood since 1896. Second, one must consider the tepid support which the electorate has given the majority party: the Liberals managed to capture only 38.5% of the vote in 1997 and 40.8% in 2000. Third, the Senate has been unable to adequately play its role of representing regional interests, which should be the primary role of a second Chamber in a federation. Finally, we must keep in mind the impact of party discipline, which impedes the expression, in Parliament, of the various interests found within parties, most notably the party in power—where this expression would be even more important since that party is the main source of policies that are eventually adopted and implemented.

In the long run, reforming central institutions would enhance the legitimacy of the federal authorities, which could then claim to represent not only Canada as a whole, but also Canada's diversity and regional interests. For now, such is not the case—especially given the absence from the political agenda of any meaningful reform of Canada's central institutions.

Interstate Federalism Put to the Test

In response to the shortcomings of intrastate federalism, a form of interstate federalism characterized by on-going relations between the two orders of government has emerged, especially after the Second World War (McRoberts 1985, 75). If cooperation and coordination cannot take place efficiently in central institutions, they can be achieved by other means. As in the Westminster model, where the government plays a dominant role, these mechanisms have taken the form of "executive federalism", characterized by the intervention of members of the executive branch, not only first ministers and sectoral ministers, but also senior officials reporting to them. But these mechanisms of cooperation and coordination also give rise to competition and conflict between governments that do not pursue the same policies. That is why we must see the players in these intergovernmental cooperation structures as associates-rivals or *partners-adversaries*, reflecting the dual dimension of cooperation and conflict which marks many intergovernmental meetings.

At the same time, we need to examine whether intergovernmental cooperation mechanisms implemented long ago have brought real change to the Canadian federation. If the conflictual nature of certain issues can impede change, one must also ask whether the cooperative dimension can prevail in some areas, and under what conditions. To that end, we will review a number of agreements—or, on occasion, unilateral decisions by Ottawa—and from these, draw general conclusions after setting the basis for stakeholders' claims. We will do so mainly (though not exclusively) from a Quebec perspective.

Before looking at these case studies, it is important to provide an overall assessment of federal-provincial-territorial meetings held in recent years. Next, we will try to depict the "general mood" of intergovernmental relations over the past decade.

Early on, McRoberts wrote that "federal-provincial liaison bodies, drawing together federal-provincial officials, primarily bureaucratic, in a wide range of areas grew from 64 in 1957 to, by one estimate, 400 in 1972." (1985, 75). That is a considerable increase, linked to the implementation of a large number of federal-provincial programs. Furthermore, the *Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes* of the Government of Quebec reports 96 meetings during the fiscal year from April 1, 1999 to March 31, 2000, and 103 meetings in 2000-2001. This includes federal-provincial-territorial meetings, federal-provincial meetings, provincial-territorial meetings and interprovincial meetings in such diverse fields as agriculture, health, justice, the environment, transportation, social services, domestic trade, forestry, the labour market, etc. Two-thirds of these are administrative meetings involving deputy ministers or senior officials. However, there is also a large number of ministerial meetings—they make up almost a third of the total.

Quebec has taken part in practically all of these meetings, the only exceptions being six in 1999-2000 and seven in 2000-2001 which it attended as an observer only. Most of these exceptions had to do with meetings on social policy, linked to the implementation of the Social Union Framework Agreement, which Quebec refused to sign.

In the 1993 federal election, the Liberal government of Jean Chrétien was elected on the promise of putting aside Canada's constitutional problems and concentrating on other political priorities, particularly the economy. This commitment came in the wake of two resounding constitutional failures, namely the Meech Lake Accord in 1990 and the Charlottetown Accord in 1992. However, following the referendum held in Quebec in October 1995 on the sovereignty-partnership option, the federal government sought to regain the initiative both on the constitutional front (reference to the Supreme Court and the Clarity Act) and in other sectors.

In the latter case, the main idea is to show that, while the constitutional path is practically blocked, it is nevertheless possible to resolve certain issues that concern the provinces. Using a pragmatic, case-by-case approach, the Chrétien government is trying to prove that agreements can be reached with the provinces, showing some flexibility as required. Appearing at times accommodating, at others more restrictive, using the carrot-and-stick approach, he is pursuing a dual objective: to show that federalism can evolve by concluding agreements with the provinces, thereby creating a heightened sense of belonging in Canada by emphasizing pan-Canadian mobility and a genuine national identity through shared values, especially in the social area.

With these notions in mind, we will review certain agreements reached between Ottawa and the provinces in recent years.

Labour Force Training or Asymmetric Federalism

The *Adult Occupational Training Act* of 1967 brought an end to nearly 50 years of conditional grants in the field of vocational education. This legislation stemmed, in part, from the unilateral decision by federal authorities "to transform the vocational training of adults into an adjunct of employment policy" (Dupré 1985, 9). From that point on, despite the transfer of this program from the vocational education sector to the employment sector, Quebec insisted on full control over this field, linked—in its view—to an integrated policy of training and re-entry into the labour force. In fact, according to Stefan Dupré, the federal manpower plan of the mid-1960s never got off the ground, because the ministries of education successfully intervened and forced federal officials to deal with them. In Dupré's opinion, this provincial victory sealed the fate of the federal plan in the months following its unveiling (1985, 10).

But the federal-provincial bickering did not end there. It finally ended 30 years later, in 1997, when Ottawa and the provinces concluded a labour force training agreement. The breaking of this deadlock was linked to the referendum of October 1995 in Quebec and to preparations for the federal election that took place later in 1998. In the wake of its referendum defeat, the government of Lucien Bouchard (who had just replaced Jacques Parizeau at the helm of the Parti québécois) showed a willingness to strike agreements with Ottawa as long as they: a) were in keeping with Quebec's interests; b) helped change situations deemed unacceptable; or c) helped increase Quebec's powers. For its part, the Liberal government of Jean Chrétien wanted to show Quebeckers—ahead of the upcoming federal election—that Canadian federalism was flexible and worked well. In short, conditions appeared very favourable on the heels of the Quebec referendum, since Ottawa needed to signal its openness to Quebec (Pelletier 1998, 302).

It is against this backdrop that the labour force training agreement (more precisely, the Canada/Quebec labour market agreement in principle) reached with the federal government should be analysed. From Quebec's standpoint, an agreement of this nature, first envisioned under the government of Jean Lesage in the 1960s, had become a major priority and enjoyed the support of all the province's socio-economic stakeholders. As for Ottawa, it did not want to sign such an agreement with Quebec alone, since it could be interpreted elsewhere in Canada as a concession to Quebec (following the 1995 referendum, that had been perceived as a threat) or as the granting of a special status (linked to the notion of distinct society, already rejected with the Meech Lake Accord in 1990) (Pelletier 1998, 302).

The agreement in principle reached with Quebec, combined with the related implementation agreement, provides an example of asymmetric federalism at work: an administrative agreement authorized by a very broad piece of federal legislation that allows the marked differences between the provinces' educational systems to be taken into account. Asymmetric in that five provinces, including Quebec and Alberta, obtained a complete transfer of labour market responsibilities, while three Atlantic provinces (with the exception of New Brunswick) settled for a joint management formula or participation in the federal program, and British Columbia concluded what was seen as a hybrid, temporary agreement.

The asymmetry can also be seen in the Quebec agreement, which stands apart from the others on a specific point (following an exchange of letters between the responsible ministers). Under Quebec's Bill 101, French is recognized as the official language of the public administration; hence, services to users are first offered in French, except if businesses wish to communicate in their language. On request also, services can be offered in English. On the other hand, the government's Web sites are bilingual. Such a policy contrasts with the bilingualism policy in effect at the federal level, which requires services to be offered to users in both official languages, but only in areas where the demand warrants it (Pelletier 1998 and 2002 interview). Implementation of these agreements is left to the provinces, which can select the formula best suited to their situation. Thus, Quebec and Alberta decided to amalgamate or integrate the various existing programs, but insisted on different methods of implementation (e.g. employment assistance in Quebec and loans/grants in Alberta).

All in all, this transfer of responsibilities and federal public servants has been favourably received in Quebec, even though Quebec authorities were initially confronted with major problems raised by a different classification system for federal employees, the status of Quebec's casual employees, and the need to adjust internal systems. Since then, the problems have been solved: the fact that these programs were amalgamated, it was stressed, helped a great deal.

Internal Trade Agreement, or Federalism with the Provinces

Doern and MacDonald describe the Internal Trade Agreement (ITA) as the convergence and interaction of three policy spheres: industrial regional policy; trade policy; and federal-provincial policy. With respect to the latter point, which is of particular interest to us here, they indicate that the entire negotiating process provides an example of federalism at work (1999, 17-36).

This prompted Daniel Johnson, Quebec's Premier at the time, to say that the agreement represented "a perfect illustration of how federalism should work" (quoted in Schwartz 1995, 214).

Already, the Free Trade Agreement with the United States, and then Mexico, had paved the way for a form of cooperation, if not participation, by the provinces in developing the central government's negotiating position for Canada. To be sure, this approach was modelled on "executive federalism", as described by Smiley (1980) and Cairns (1977). But opening up Canada's markets to the free flow of goods and services made it even more necessary to open up Canada's domestic market in the same way (Schwartz 1995).

As for the more traditional brand of executive federalism, the Internal Trade Agreement innovates on two fronts: first, the presence of a neutral presiding officer who acted as a mediator, seeking to reconcile 13 different interests (the 10 provinces, the federal government and the two territories) in 15 policy areas, and to reach compromises among the parties while taking into account their interests (Doern and MacDonald 1999, 32). The second innovation involves the creation of an Internal Trade Secretariat, ultimately responsible in part for the successful outcome of the negotiations. The Secretariat was charged not only with establishing common grounds for discussions on internal trade, but also and most importantly, during the intensive phase of the negotiations, with providing the necessary analyses to demonstrate the impact of a particular decision or the applicability of the framework rules (Doern and MacDonald 1999, 55-56). In particular, the actors were concerned with the Agreement's effects on the distribution of powers defined in the constitution. Thus, the Secretariat's role was to show that a negotiated agreement on internal trade would have no effect on the constitution front.

Of course, each delegation had its own agenda and its own objectives. Generally speaking, there was a need to strike a balance between trade liberalization and the imperatives of regional economic development. That said, Alberta and Manitoba were wholeheartedly in favour of interprovincial free trade, while Quebec was rather favourably inclined, albeit with certain reservations in the energy and cultural sectors. But from Quebec's perspective, it was important to reach an agreement before the upcoming provincial election, scheduled for 1994. The provinces then led by New Democratic governments (Ontario, British Columbia and Saskatchewan) appeared fairly sceptical and criticized various aspects of free trade, seeking to maximize the exemptions and minimize the general rules. The Atlantic provinces and the Territories, while not opposed to the idea of opening markets, feared that regional development policies would fall by the wayside, with considerable fall-out for them. Politically, they were negotiating from a position of weakness (Doern and MacDonald 1999, 59-81).

The Agreement was signed in July 1994 following a first ministers meeting. What really got the negotiating process on track was an agreement by internal trade ministers, in December 1992, on three main principles, and four main rules for applying these principles, to guide future negotiations. Soon after, in March 1993, that group—the Committee of Ministers on Internal Trade (CMIT)—reached agreement on a series of negotiating rules, and even set a firm date for the start of negotiations as well as a deadline (June 30, 1994). The report prepared by the chief negotiators committee in January 1994 paved the way for more intensive talks; these, in turn, enabled the Internal Trade Secretariat to produce a draft text for discussion and further revisions. Following a second draft submitted in May, the CMIT reached an agreement on June 28, 1994, which was eventually signed by the first ministers in July 1994. The role played by first ministers was more "philosophical" than practical. But at the same time, they pressed for the negotiations to be completed within the required time frame (Doern and MacDonald 1999, 46-56). The Agreement took effect on July 1 of the following year.

Implementation of the ITA partially lessened the need for bilateral agreements between any two provinces (e.g. between Quebec and New Brunswick and between Quebec and Ontario), particularly on procurement. This was by no means a panacea; problems still remained, especially in the area of labour mobility.

Indeed, implementation of the ITA has not resolved all the issues. The chapter on energy is still the subject of negotiations. The Internal Trade Secretariat, established under the Agreement and based in Winnipeg, is examining what the parties to the Agreement have achieved since its implementation and what remains to be done (www.intrasec.mb.ca). Judging by the evidence, the achievements have been impressive and point for the most part to the creation of an internal common market. Which is not to say that everything has been settled, especially in light of a series of legitimate objectives, in all chapters, that give rise to numerous exceptions. In fact, during a conference held in Toronto on May 31 and June 1, 2001, participants said that progress had been slow and implementation even slower. They urged Ottawa to show leadership in this area (Internal Trade Secretariat 2001, 37). Opening up procurement to free trade, full labour mobility and liberalizing the energy sector are the areas most often cited as not yet in line with the requirements of internal free trade.

We must bear in mind that the ITA is a *political* document, not a *legal* text, which might make it less restrictive for the actors involved. This non-legislative (and definitely non-constitutional) dimension is linked to the political backdrop against which the Agreement was negotiated. After the Meech and Charlottetown failures, an agreement had to be reached at all costs (in the words of Mark MacDonald, "federalism was in need of a victory—any victory…" (2002, 143)) in order to show that federalism could work and that it was possible to agree on important questions, in this case questions pertaining to the economy. It should also be noted that the parties involved were fully aware of the costs of a failure to reach this agreement.

In sum, as one interviewee noted, the ITA strikes a fragile balance between the desire for more liberalized trade and the desire to maintain regional distinctiveness. In this sense, the "national" consciousness is not as developed as it could be. As the interviewee added, however, progress continues, albeit on a small scale (for example, the gradual opening up of procurement). As for the dispute resolution mechanism provided for in the Agreement, everything will depend on the willingness of politicians to negotiate in good faith and abide by the recommendations of the dispute settlement panel.

Social Union or Federalism without Quebec

To gain a proper understanding of the Social Union Framework Agreement (SUFA), one must consider two important issues that surfaced in the 1990s. First, a profound need was felt to reform social programs that had been in place for a quarter century. In that regard, the question arose as to which order of government should take on this controversial task, given the implications and the intervention of both orders of government in this area. Second, questions were raised as to the recurring deficits of governments in Canada since the mid-1970s, which worsened during the 1990-92 recession (Richards 2002, 1).

The governments of the Prairie provinces were the first to act, cutting programs and eventually taxes. Ottawa was next, with across-the-board program cuts; only old-age security and Aboriginal programs emerged unscathed. In 1995, the federal government created the Canada Health and Social Transfer (CHST) by merging the Established Programs Financing (EPF) and the Canada Assistance Plan (CAP). The new CHST featured block funding, as had been the case with EPF since 1977 but not with the CAP, the last major federal transfers program to the provinces where funding of social services and social assistance was split evenly between the two orders of government (except for the more well-off provinces). In addition, federal Finance Minister Paul Martin announced in his February 1995 budget that the provinces would see their transfers reduced by more than a third, i.e. by $6 billion over a two-year period.

This major cutback was the main focus of the meeting of provincial first ministers in August 1995, which led to the creation of a provincial-territorial committee to look into the matter. The committee tabled a progress report in December 1995. In light of the unilateral approach taken by the federal government, it proposed an improved framework for Ottawa's spending power, a better definition of the exclusive jurisdiction of each order of government, efforts to reduce overlap as much as possible to enhance accountability, and adoption of joint decision-making mechanisms (Gagnon, 2000, 12-13).

Subsequently, the Quebec government decided to opt out of the talks, concerned with maintaining its jurisdiction, as Premier Bouchard underscored in Jasper, in August 1996, and reiterated a year later at the provincial first ministers conference in St. Andrews. In the meantime, the federal government, at the behest of the provinces (except Quebec), engaged more actively in negotiating an agreement on the social union. In June 1998, all the provinces, without Quebec, agreed on an agenda for negotiating with Ottawa. However, the main agenda items were compatible with the key objectives pursued by Quebec (Richards 2002, 4).

The August 1998 Annual Premiers' Conference, in which Quebec participated, produced a consensus among all the provinces. Referred to as the Saskatoon consensus, it was founded on an essential, oft-reiterated demand by Quebec, namely the ability of a province (or territory) to opt out of any new or modified Canada-wide social program in areas of provincial/territorial jurisdiction with full compensation, provided that the province/territory carries on a program or initiative that addresses the priority areas of the Canada-wide program (Noël 2000a, 24). This agreement allowed the provinces to maintain a common front, which held fast until the eve of the signing of the SUFA. Indeed, the final document that emerged from the January 1999 meeting of provincial ministers responsible for this area, in Victoria, set forth a common provincial position.

A few days later, however—on February 4, 1999, more precisely—the common front collapsed: the Social Union Framework Agreement was concluded between the federal government and nine provinces. Quebec did not sign that agreement, seeing it as legitimizing the federal government's spending power without Ottawa offering anything tangible in return (such as a guarantee of stable funding), beyond a requirement to consult the provinces. It entrenched the federal government's role in the social sector without recognizing the primacy of provinces. Ottawa's flexibility and initiatives were preserved, while the constraints it would have to meet were fairly modest. Most important, the agreement remained silent on a major demand by Quebec: "the ability (of a province or territory) to opt out of any new or modified Canada-wide social program in areas of provincial/territorial jurisdiction with full compensation", as stipulated by the news release issued in August 1998 at the Annual Premiers' Conference in Saskatoon.

As several analysts pointed out (Lazar 2000a, 28-29; Vaillancourt 2002, 38-39; Robson and Schwanen 1999, 3), it was the lure of money that swayed the nine provinces to sign the agreement, from their previous unanimous stance in favour of restraining Ottawa's spending power. Robson and Schwanen add that Ottawa and the provinces thereby forced Quebec to defend alone its constitutional rights (1999, 4). Beyond the lofty aims of the Saskatoon consensus, one thing is clear: most provinces wanted increased federal funding, something that Ottawa promised them in 1999 and which ended the common front, at least momentarily.

Ottawa's interest in SUFA stemmed from the fact that "as the signing date approached, the fiscal circumstances of the federal government improved dramatically, and Ottawa was able to put cash on the table in exchange for looser constraints on its spending power" (Gibbins 2001, 7). At the same time it wanted to show that, in line with statements by Prime Minister Chrétien, federalism could be renewed without having to amend the Constitution.

According to federal officials interviewed for this paper, SUFA is simply a "code of conduct" for the various governments and a "general framework" to guide the ministries involved. For the federal government, the deal has already led to significant progress, since it made it possible, among other things, to conclude an agreement on affordable housing based on the principles contained in the Agreement.

However, it seems that the Agreement has failed to live up to the expectations of most provinces. Quebec sees it as an unacceptable step backwards; indeed, even the Liberal Party headed by Jean Charest, and Mario Dumont's Action démocratique du Québec, refused to endorse the Agreement. André Binette had this to say about the demise of the common front:

[translation] "The English-speaking provinces are trying to make the federation work, even if it means centralization. Quebec cannot bring itself to pay such a price, because it would pose a threat to its national identity" (2000, 50).

Three years have passed since the Agreement was signed. Thus, governments have jointly undertaken, with the exception of Quebec (which has observer status), "a full review of the Agreement and its implementation" (article 7 of SUFA). The process is under way, but little progress has been made. All the provinces, but particularly Alberta and Ontario, want the dispute resolution mechanism issue resolved; they are even threatening to reopen the Agreement. It is clear that if this issue were settled to the provinces' satisfaction, it would constrain the federal government and further restore a balance and a more level playing field between the "partners".

In any event, it is difficult at this point to assess the real effects of the Agreement, apart from increased federal funding on social programs—an increase that would have come about with or without the Agreement. Given the magnitude of the federal surpluses, it would have been completely unacceptable for Ottawa to deny the provinces additional funding. But the way the provinces see it, federal funding remains inadequate, a position reiterated by the premiers at their annual conference in Winnipeg in August 2000 and again, with insistence, in Victoria in August 2001. There, they suggested that "adequate and sustainable fiscal arrangements" might include not only restoration of federal funding through the CHST with an appropriate escalator, but also tax-point transfers as one possible alternative, and fundamental changes to the equalization system. They renewed this consensus at a special meeting held in Vancouver in January 2002.

In addition, each first ministers' meeting, along with each health ministers' meeting, is an opportunity to underline the magnitude of the task at hand: pharmaceuticals management, health human resources management, continuing care (primary care, home care, community care), clear accountability and reporting to citizens... (the list goes on).

It should also be pointed out that in various news releases issued after these meetings, Quebec makes a point of reminding everyone of its position: while it declined to sign the Social Union Framework Agreement (and therefore does not feel bound by it), it usually adheres to the principles set out therein and is committed to cooperating with other provinces. But the point that truly emerges from the framework agreement process is the need for intergovernmental cooperation "in full respect of each government's jurisdiction", as stated in the news release issued at the conclusion of the federal-provincial-territorial first ministers' meeting of September 2000 in Ottawa.

In sum, since the Agreement is first and foremost a "code of conduct" for the various governments, it is difficult to assess its concrete effects. In practical terms, the issue is as much about health care innovation as about mobility of persons; as much an issue about the fight against poverty (Osberg 2000) as about Millennium Scholarships; and as much about affordable housing as about the National Child Benefit. When all is said and done, SUFA will be assessed on the basis of the policies adopted and the programs implemented. Except for the first section dealing with principles, SUFA focuses on the processes (five sections) rather than on the substance (only one section, on mobility), notes Harvey Lazar (2000b,101). Which is to say that in order to adequately assess SUFA, we cannot look solely at the substance of the Agreement

(the programs put in place), but need to look also at the process (are these programs in line with the provisions of SUFA?).

Finally, it can be said that to date (August 2002), SUFA has not delivered on its promises, neither in terms of federal-provincial cooperation and constraint on spending power—witness the ever-expanding unilateral actions by Ottawa in the form of *ad hoc* and targeted transfers (Millennium Scholarships, Canada Research Chairs, Canada Foundation for Innovation, the medical equipment trust fund, etc.)—nor in terms of dispute resolution, since the mechanism provided for in the Agreement has yet to materialize, nor in terms of citizens engagement, since performance indicators, participation structures and accountability procedures are still lacking. However, SUFA has led to Quebec's isolation, and has thus shown that Canadian federalism can be reformed without Quebec.

Health: The Dangers of Unilateralism

It is widely recognized that the federal government played a major role in implementing the hospital insurance program in 1957, followed by Medicare in 1966; this is not to ignore the pioneering role played by the Government of Saskatchewan. As was the practice in that period of "cooperative" federalism, these projects took the form of programs funded jointly and equally by the two orders of government (Lazar 2000a, 6-16). All the provinces, including Quebec, eventually came on board.

Painstaking negotiations between Ottawa and the provinces led to the creation, in 1977, of the Established Programs Financing (EPF) system, whereby the federal government pledged to provide, for health and postsecondary education, block funding in the form of tax point transfers and cash. Thus, EPF gave the provinces greater leeway and in so doing, lessened Ottawa's control over sectors that, after all, were under provincial jurisdiction. By its very nature, block funding was not accompanied by any real control mechanisms for the federal government over funds given to the provinces, by contrast with the joint programs.

According to Monique Bégin, former federal Minister of Health and Welfare, the objective of the *Canada Health Act* of 1984 was precisely to restore federal control, lost with the introduction of EPF, over the implementation of health policies in the provinces (Bégin 2002). The 1984 Act stated five fundamental principles (accessibility, universality, comprehensiveness, portability, public administration), still in effect, and enabled the federal government to ensure that these principles were upheld, and thus exert once again some control over this sector. A recalcitrant province that accepted, say, user fees or physician overbilling would face a penalty.

After three years, seven provinces had been imposed penalties totalling $245 million—$134 million for overbilling and $111 million for user fees. All these fines were later reimbursed after the provinces banned these practices, which contravened the principles set out in the Act (Bégin 2002, 3). The key consideration isn't so much the penalties imposed—fairly minimal since 1984—as the conditions or standards which continue to govern the payments made under the CHST. These conditions are currently at the heart of the debate surrounding the management of the health sector (*Commission sur le déséquilibre fiscal* 2002, 78-80).

This type of punitive federalism reduces the provinces' ability to make changes to health programs. To understand why the debates in this area have been so fierce, we should consider the principles of public administration, comprehensiveness or accessibility. The Act of 1984 continues to play a major role in the field of health. Thus, it helps control the often conflictual relations between governments.

In this context, can we really talk about a collaborative federalism coming increasingly to the fore since the mid-1990s (Lazar 1998, 2000a)? This type of federalism would foster partnership and equality between orders of government rather than strong federal leadership. It would correspond to a period of belt-tightening and block funding that would hardly encourage federal activism. On the contrary, Ottawa would be obliged to accept a more egalitarian partnership on account of its inability to use cash transfers to shape the provinces' conduct (Lazar 2000a, 29).

Apart from the fact that reductions in federal spending have now given way to budget surpluses, we must bear in mind that on several occasions Ottawa has used trusts or foundations as new mechanisms for shaping the provinces' conduct, either by requiring them to invest in a particular sector (purchase of medical equipment), or bypassing them in dealing directly with citizens or organizations (Millennium Scholarships, research chairs).

As for the notion of partnership and equal footing, Alain Noël—among others—argues that, on the contrary, the current "collaborative" brand of federalism is hierarchical and must be viewed as "hegemonic cooperation", a label borrowed from Keohane. In this form of cooperation, one order of government wields dominant power, setting the rules and providing the necessary stimulus so that the other order conform to these rules. It simply reflects a reality where cooperation emerges from conflict rather than harmony, but also where the conflicting parties are not necessarily on an equal footing (Noël 2000b, 6-14). In other words, cooperation is "a regulated and institutionalized form of conflict" (Noël 2001, 17).

Some analysts blame the difficulties associated with collaborative federalism on the lack of a "mission statement", of clear objectives and of a long-term perspective to guide politicians, particularly about fiscal federalism (Lazar 2000a). Indeed, most political decisions taken by heads of government at federal-provincial conferences have implications for fiscal federalism. In turn, all the changes made over the years to federal transfers to the provinces have had a direct impact on provincial budgets. In this context, several policies announced in recent federal budgets—policies that had an impact on provinces—are not the product of federal-provincial negotiations. This mode of operation, which violates the principles set out in SUFA (e.g. the need to give advance notice), has led to increased uncertainty among provincial actors.

This observation, while shared by several analysts, is interpreted differently by others. According to Alain Noël, Ottawa's social and intergovernmental policies can seem improvised, inconsistent or unpredictable; "this approach, however, should not be taken as a sign of weakness or lack of purpose". "The cultivation of uncertainty," he adds, "is a prerogative of power" (Noël 2001, 3). The difficulties raised by collaborative federalism do not stem, according to Noël, from a lack of vision on Ottawa's part, but rather from an "uneven relationship solidly

rooted in a serious and growing vertical fiscal imbalance between the two orders of government" (Noël 2001, 3).

This brings us to the heart of the debate on Canadian federalism. It is not a genuine partnership between equals, but an uneven relationship between politicians—one of whom exhibits his mastery of the situation by keeping the others in a climate of uncertainty through decisions that betray a lack of direction, especially when they negate an agreement signed a few years earlier (most notably, articles 3 and 4 of SUFA). Thus, there is no apparent transparency or accountability guiding federal budgetary policy, or even intergovernmental relations as a whole. This raises fears that collaborative federalism was linked to a particular set of conditions shaped by fiscal restraints, and that it has rapidly morphed into a form of unilateralism where the central government has reclaimed control over intergovernmental relations. In this context of inequality, it is harder to find evidence of transparency and accountability, unless what is meant by accountability is being answerable not to citizens but to the central government.

Health: A Dynamic Sector in Spite of It All

Beyond the Social Union Framework Agreement, which "could turn out to be a major innovation in the workings of the federation, heralding a new era of collaboration (and) mutual respect among levels of government [...] or could be ignored by its signatories and relegated to a footnote in the country's history" (Lazar 2000b, 100), the health sector remains of utmost importance in the lives of all Canadians.

Reading through the agendas for meetings of health ministers or deputy ministers over a period of four years, one notes that most of the (numerous) items deal with current issues of concern to the public or specific groups. From tainted blood and hepatitis C to health human resources (physicians, nurses, etc.), from anti-smoking initiatives to primary health care, from homecare to medical equipment, from organ donations to pharmaceuticals management, from reproductive technologies to information on health and communications technologies, from children's health to aboriginal health, and from performance indicators to dispute resolution, not to mention reports submitted by various task forces and meetings with representatives of physician or nursing organizations, it's all grist for the mill, making for a busy one- or two-day meeting of ministers or deputy ministers, along with senior officials—and over more than one occasion. The Canadian Intergovernmental Conference Secretariat provides extensive logistical support for all these conferences. Health Canada, for its part, sees itself as a "facilitator" and/or a "coordinator" on health issues with a Canada-wide dimension (according to an unofficial document submitted in August 2000 to the Senate committee chaired by Senator Kirby).

In June 1992, the federal, provincial and territorial deputy ministers of health unanimously decided to adopt a new advisory committee structure to replace the 50-odd committees and sub-committees of various types that existed in 1990. This new structure is reduced to four advisory committees: one on public health, another on health human resources, a third on health services and a fourth on health information, which subsequently became the Canadian Institute for Health Information. A few others have been added since, most as a result of SUFA (e.g. on health infrastructures (electronic means, privacy protection ...) and one on performance indicators

and accountability). For each of these broad sectors, of course, there are various working groups, which can be official or simply *ad hoc* (from 100 to 150 groups, for example the one on mental health indicators). These committees report back to the Conference of Deputy Ministers of Health. The plan is to fund them on a federal-provincial basis, with the provinces assuming a greater share of the funding (80-20), which can cause problems if a large province such as Quebec refuses to take part.

All of these working groups will be generating and sharing information, analysing in greater depth specific issues, seeking the best possible solutions and suggesting alternatives. No province, I was told during interviews, would have enough resources to develop expertise in all these sectors. I was also told that a broader agreement can be reached on matters of a more technical or clinical nature, where the *evidence* plays a larger role, by contrast with issues of a more political nature. An example is the campaign against tobacco use. It is easier to agree on the solutions for this health problem than on health funding, which is a political problem with fiscal implications.

In the area of health, however, consensus are often reached both at the deputy minister level and at the ministerial level. For example, ministers can reach an agreement on the broad policy directions to take, but must also take into account the public's expectations. This may lead to tensions between the consensus achieved at the lower (administrative) level and at the higher (political) level, where jurisdictional issues, government priorities, resource availability, and the expectations of the electorate and of given groups in society must all be taken into account.

In this dynamic sector, ministers usually meet once a year, deputy ministers usually twice and committees many times per year. The committees are required to report back to deputy ministers at least twice a year. In fact, in 1999 alone deputy ministers held 20 meetings, some by teleconference; they met eighteen times in 2000, and thirteen times in 2001.

All in all, the rules and *modus operandi* of the structures put in place allow for dialogue on various issues, solutions and ways of doing things; this, in turn, makes it possible to reach consensus. Often, various parties offer the same diagnosis for a problem and share the same solutions, for example a holistic approach to primary care reform. It then becomes a matter of finding the required flexibility to implement these solutions. In other words, service delivery will take different forms in different provinces. The problem—if there is one—will surface at the political level, where consensus are made public, since that is when government authorities must factor in the political consequences of their actions. Thus, Quebec does not always want to be officially associated with a consensus, because it seeks to protect its jurisdictional autonomy. In this regard, we should recall the general preamble to the news release on health issued at the end of the first ministers meeting in Ottawa in September 2000:

> Nothing in this document shall be construed to derogate from the respective governments' jurisdictions. The Vision, Principles, Action Plan for Health System Renewal, Clear Accountability, and Working Together (i.e. the five key points in the news release) shall be interpreted in full respect of each government's jurisdiction. (http://www.scics.gc.ca/cinfo00/800038004_e.html).

This brings us to the crux of the problem facing intergovernmental relations: How can Ottawa, using its spending power, respect areas of provincial jurisdiction? In the final analysis, will it simply "facilitate" consensus or simply "coordinate" provincial undertakings, or will it be a major player in the health sector? The ambiguity persists. It is likely underlying the current Quebec-Ontario-Alberta axis that seems to be taking shape in the health area. The Social Union Framework Agreement sought to dispel this ambiguity by officially recognizing the federal government's spending power, but Quebec refused to go along out of a concern for jurisdictional encroachment.

An Assessment of Interstate Federalism

We should begin by establishing what the Canadian public thinks of intergovernmental cooperation. In a 2001 survey commissioned by the Centre for Research and Information on Canada (CRIC), two things stood out in terms of the approach needed to make the country work better. First, in each province, increased cooperation between Ottawa and the provincial government was seen as the best way to make the federation work better. However, it should be noted that support for cooperation was weaker in Quebec (62%) and higher in Western Canada (71%), the other regions falling somewhere in the middle (CRIC 2002, 22-24). In previous years (1998-2000), the picture was similar: more than six Quebeckers in ten (63%) considered intergovernmental cooperation a high priority, while more than seven out of ten Canadians outside Quebec (73%) shared that view, based on data obtained from previous CRIC surveys.

Second, while intergovernmental cooperation emerged as the favoured option to make the federation work better, it does not preclude Ottawa from transferring additional powers to the provincial governments. Here again, Quebeckers stand apart from residents of other provinces: in 2001, 42% saw this option as a high priority, while Canadians outside Quebec gave it much lower support (from 18% in Ontario to 30% in the West). In other words, if intergovernmental cooperation appears to be a preferred option for making the Canadian federation work better, it is not a panacea that would obviate the need to make other changes, such as the transfer of powers.

The Effects on Federalism and Change

Beyond formal amendments to the Constitution and beyond the interpretations made by the courts to address the shortcomings of intrastate federalism, intergovernmental cooperation mechanisms have undoubtedly allowed for greater flexibility and adjustments in the workings of the Canadian federation.

We should begin by clarifying a key point. People often tend to contrast intergovernmental cooperation with a distribution of powers based on "watertight compartments", each order of government being allocated exclusive powers, as is the case in Canada, but also in Switzerland and Belgium (Watts 1999, 37). Such a vision rests on the idea that, if each order of government enjoys exclusive powers, it can act independently in its areas of jurisdiction without the need to cooperate with other governments.

This classic vision of dualistic federalism, to use the term coined by K.C. Wheare (1963), has pretty much fallen out of favour today, replaced by so-called cooperative or interdependent federalism. To some, this suggests that the Canadian federation cannot avoid the "mutual interdependence" of the modern world, and that the "mutual independence" or watertight compartments of the past have become increasingly dysfunctional in a world of growing interconnectedness (Lazar 1998, 27). This notion of inevitable interdependence has served to justify the federal spending power and Ottawa's many encroachments into areas of provincial jurisdiction. What some provinces refuse to do, Quebec included, is link interdependence and encroachment by the federal government (*via* its spending power), whereas the two can be dissociated, as evidenced by the numerous cooperation agreements struck among the provinces.

In other words, intergovernmental cooperation is justified by the necessary "mutual interdependence" in the contemporary world, but it does not justify the use of the federal spending power in areas of provincial jurisdiction. This is the source of many conflicts in today's Canadian federation.

This clarification made, even though the Constitution sets out watertight jurisdictions, it goes without saying that the lines separating the various jurisdictional areas are not always clear. For example, the employment insurance rules established by the federal government impact on and can even conflict with provinces' social welfare policies. While each order of government operates in its areas of jurisdiction, there is room for intergovernmental cooperation. Similarly, conflicts may arise between the regulation of trade and commerce, an area of federal jurisdiction, and the regulation of labour relations, which falls under provinces' authority. Hence the need for intergovernmental cooperation. When all is said and done, the compartments are not always as "watertight" as one might claim, and even if they were, mutual interdependence still requires governments to cooperate with one another—although this does not justify Ottawa's intrusion in areas of provincial jurisdiction.

In such instances, intergovernmental cooperation mechanisms can hamper change, in that they seem to serve to justify actions by the federal government that one or more provinces would not accept. If they are used to legitimize encroachments by Ottawa or to allow it to impose conditions, they can indeed become a major impediment to change, since they would be seen as a tool for subordinating provinces to the federal government. Any form of subordination, whatever the mechanism used, is rightly perceived as contrary to the very foundations of federalism.

This point was stressed by Premier Lucien Bouchard in August 1996 when he explained Quebec's refusal to go along with the provinces on the social union. In his words, the Government of Quebec cannot (quoted in Noël 2000a, 35) [translation] "become involved in intergovernmental decision-making processes that would subject it to standards to which Quebec would not have consented, in areas coming under its jurisdiction".

In addition, and as we have seen earlier, the agreement on labour training—or, to be more precise, on the labour market—led to the recognition of asymmetry, with five provinces fully assuming this power while others opted instead for a form of co-management with Ottawa. This is by no means an impediment to intergovernmental cooperation. Thus, during fiscal year 2000-2001, Quebec took part in about ten conferences on the labour market, at both the federal-provincial and the provincial-territorial levels, involving senior officials, deputy ministers or ministers. The asymmetry of these agreements does not stand in the way of intergovernmental cooperation; on the contrary, it can even encourage the sharing of information on various aspects. The same can apply to asymmetry in standards. In fact, several analysts (Burelle 1995; McRoberts 1997; Dufour 2002) argue that asymmetry can be a viable option for the Canadian federation, especially to satisfy Quebec's demands.

It was precisely this point that proved to be SUFA's major stumbling block in the case of Quebec: the federal government refused to recognize the right to opt out with financial compensation, thereby precluding the possibility of giving future consideration to genuine asymmetrical formulas in the social sector. One author who analysed SUFA suggests, however, that Quebec should "take advantage of Western Canada's current focus on provincial autonomy as an opportunity to promote asymmetrical federalism as a potential solution to both the Quebec problem and Western alienation" (Dufour 2002, 20).

I fear, however, that the federal government is seeking to counter through various means any form of situational or *ad hoc* alliances that Quebec might form with one or more provinces. It is almost as if Ottawa feared that recognizing asymmetry in the social area (and particularly in the health sector) would lead to changes in the major principles underlying the *Canada Health Act* and to the establishment of social programs differing too much from one province to the next, which might prove an impediment to mobility. What's more, Quebec has developed an often unique expertise over the past decade in social policy reforms, and its non-participation in SUFA deprives other provinces of this expertise, as it deprives Quebec of the others' experiences (Vaillancourt 2002). The latter observation illustrates clearly that asymmetry in programs, more than uniformity, should more readily elicit cooperation among the provinces, because they likely feel a lesser need to cooperate when they are all doing the same thing.

Some see the social union going down an entirely different path: it encourages uniformity by discouraging provincial innovation independently from Ottawa and the other provinces. "Throughout the document," argues John Richards, "lurks the danger of *common thinking*—reliance on a single policy response to any given problem" (2002, 6). Uniformity can be an effective tool for strengthening national unity, but it leaves no room for diversity. In reality, social union amounts to unity in principle but diversity in practice. Here again, an excessive emphasis on unity of principles can inhibit change, even if there is recognition of possible diversity in concrete application. Could there be recognition of asymmetry even in the definition of standards?

When assessing SUFA's winners and losers, Harvey Lazar argues that the provinces lost by straying from some of the positions they defended as part of the Saskatoon consensus, including their stance on the opting-out clause. But they gained in that Ottawa accepted decision-making rules which give the provinces a formal—albeit modest, as Lazar points out—role in the exercise of the spending power, something which they had lacked previously (Lazar 2000b, 115). In this regard, Quebec appears to be the biggest loser, since the ability to opt out with full compensation, which was part of the Saskatoon consensus, is nowhere to be found in SUFA. For Quebec, this has always been a core demand. Ottawa, for its part, seems to have come out the big winner, since it met most of its objectives, including official recognition of its spending power, increased mobility within Canada, greater transparency and accountability on the part of provinces, and only modest constraints on its spending power. In return, it pledged to invest more money in the social sector—which it would have done anyway given its budget surpluses—and to set up a dispute resolution mechanism, which still has to materialize three years later. By launching initiatives to manage the Millennium Scholarships, the purchase of medical equipment, or the one—since abandoned—aimed at supporting infrastructure investments, Ottawa has certainly not made itself overly transparent, far less accountable.

Turning our attention to health and leaving aside the Social Union Framework Agreement which oversees this sector, we can see that, from the myriad studies by committees and working groups, agreement can emerge more easily on technical and scientific issues. Moving up to the deputy ministers and ministers, negotiations have often led, even at this more politicized level, to agreements on a host of subjects. As evidence, we need only read the news releases issued at the conclusion of these meetings. For example, the first ministers' meeting held in Ottawa in September 2000 ended on a number of commitments on health promotion, primary care, homecare and community care, pharmaceuticals management, development of health information technologies, investment in equipment and health infrastructure, and health system performance reporting. The news release issued following the Provincial-Territorial Premiers' Meeting in Vancouver in January 2002 also announced numerous points of agreement among the participants and, most important, the creation of a Premiers' Council on Canadian Health Awareness aimed at improving Canadians' access to information and "enhancing public awareness of the challenges of and solutions for the future of health care."

In all likelihood, the most important issues are not linked to the technical or scientific aspects of this sector. Rather, they come from two other sources. The first is well known and involves health funding. To solve this problem, increased funding is contemplated, but we must bear in mind that health takes up the largest chunk of provincial budgets. This pressure on provincial budgets could be alleviated, however, by larger transfers from the federal government. Another source of problems is the way Ottawa approaches intergovernmental relations. The notion of an *equal* partnership, evoked by Lazar (1998, 2000a) in his definition of collaborative federalism, could smooth out a number of difficulties. But it all comes down to an equal partnership. Many decisions announced in federal budgets do not reflect this partnership. Similarly, the current disagreement on dispute resolution mechanisms clearly shows that it is still difficult to act as equal partners. Too often, unilateralism seems to win out over a true partnership of equals.

Federalism, as has already been pointed out, is based on the dual notion of unity in the entire federation and a recognition of the diversity characterizing the federated entities. Intergovernmental cooperation mechanisms can be expected to reflect this duality. On the one hand, the introduction of mechanisms (including, for example, an Internal Trade Secretariat) and the results of negotiations reflecting the *cooperative* aspect of federalism in which the central government and the provinces, or the provinces amongst themselves, can reach agreements, even if only after numerous compromises and even if, occasionally, that agreement is based on the lowest common denominator. On the other hand, in view of the prevailing diversity, the provinces can be expected to try and preserve their distinctiveness, which translates into different policies reflecting the needs and preferences of their citizens. In this regard, federalism appears to be more *competitive* in essence, which is also reflected in federal-provincial or interprovincial negotiations.

The ITA is a good example of this duality. The cooperative aspect was reflected in an agreement, arrived at through painstaking negotiations and signed by all the parties, and in the fact that to date, the parties have abided by the decisions of dispute panels (in 1999 and in 2000; a third case—dealing with margarine colouring—is underway involving Quebec). The competitive aspect refers to the many legitimate objectives defended by one or the other party to the negotiations and by the many exemptions found in the Agreement. In other words, if the goal is closer economic integration and an unfettered internal market (cooperation), then the need to ensure economic development that also responds to a wide diversity of regional imperatives (competition) cannot be ignored.

Since federal-provincial relations are often marred by disputes over jurisdictions that a party holds or would like to obtain and over one party's willingness to respect the other's jurisdiction, it goes without saying that negotiations between provinces and the central government are usually based on competition between them and usually focussed on the potential effects of an agreement on the distribution of powers. Thus, each order of government likes to emphasize that a given agreement does not affect the distribution of powers set out in the Constitution. This is the case for the ITA, whose article 300 states the following:

> Nothing in this Agreement alters the legislative or other authority of Parliament or of the provincial legislatures or of the Government of Canada or of the provincial governments or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative or other authorities under the Constitution of Canada.
> http://www.intrasec.mb.ca/index_he.htm.

Similarly, at the beginning of the news release, emphasis is placed on respecting the areas of jurisdiction assigned to each order of government: the aim is to underscore a problem or a potential problem. If Ottawa wants to impose standards or guidelines (even under its spending power) in areas of jurisdiction belonging to the provinces, a number of provinces are going to rebel, Quebec chief among them. Gagnon and Erk cite the notion of "federal trust" in an attempt to resolve this issue. According to them, this notion assumes a lack of clear consensus on issues, but requires a sense of *trust* among partners in the federation, so that they can work together in good faith (Gagnon and Erk 2002, 324-326).

This is also echoed by Harvey Lazar, who argues that the absence of a clear mission statement or overarching vision for the future of Canadian fiscal federalism makes it harder for the different orders of government to predict how their partners will behave and thus undermines the trust necessary to ensure effective cooperation between these governments (Lazar 2000a, 5, 22).

For partners to be able to reach agreements, they obviously must be able to trust each other and feel that everyone can work together in good faith. This "good faith", especially for Quebec, has been severely tested in the past. The coalition of eight provinces opposed to patriation in 1981 eventually fell apart, the pact made by the ten provinces on the contents of Meech disintegrated, the Saskatoon consensus reached by the ten provinces came unglued, leaving Quebec out in the cold—inevitably, all these elements undermine trust and cast doubt on the parties' "good faith".

Another factor which impacts on change is the "joint decision trap". According to this notion, imported from Europe, there could be high costs associated with a collaboration model that attaches a great value to consensus. This can lead to policies which represent "the smallest common denominator" (Simeon 2001, 60). In the context of the Canadian federation, this is clearly a danger which can lead to inaction (Lazar 1998, 31). But it should be pointed out that while there have been some obvious failures with intergovernmental cooperation (Meech, Charlottetown), there have also been agreements, like the ITA and the labour market agreement. The most fundamental danger, in our view, lies not so much in the search for consensus as in the signing an agreement that does not unite all the provinces, particularly when the same province is the one being excluded. The resultant political schism is probably more harmful than signing agreements based on the smallest common denominator, since this type of agreement can always be enhanced after the fact. As pointed out by Bakvis and Skogstad, the phenomenon whereby nine provinces reach a consensus among themselves and with Ottawa, isolating Quebec or leaving it to negotiate a separate agreement with Ottawa, has been called "9-1-1 federalism" (2002, 12): this is indeed emergency federalism, which cannot serve as a day-to-day model of how the Canadian federation is supposed to work.

One more factor could weaken federal-provincial relations. The recent attempt to judicialize relations between Quebec and Ottawa can only further reduce the chances for accommodation. It is not so much the Supreme Court's Opinion in the Quebec Secession Reference as Bill C-20, the so-called referendum clarity act (and Quebec's reply, Bill 99). The Opinion is fairly moderate, leaving grey areas that the Court did not wish to clarify—precisely to allow for discussion in the political arena (on a clear question, a clear reply, decision-making rules, the focus of the negotiations). The more people try to codify the grey areas, the less room there is for political debate, negotiations and an eventual agreement. The legal route always points to an impasse or, at least, the perception by one of the parties involved that an impasse has been reached. This, in turn, brings discussions and negotiations to an end.

The Effects on Democracy

In the absence of a true forum for provincial representation in central institutions and as part of a parliamentary system characterized by the concentration of power in the executive branch (Savoie 1999), we have to ask ourselves whether linking intergovernmental relations and democracy does not constitute an oxymoron (Simeon and Cameron 2002, 278-295). Indeed, everything is pointing in this direction.

First, federal-provincial negotiations are conducted in secret, which does not encourage public debate. Yes, the media report on the most important meetings and outline areas of agreement. But the specific agenda for these meetings is rarely divulged. This makes it hard to measure the distance travelled between what was on the agenda and the results achieved as they appear in news releases. Moreover, a lot of meetings, especially administrative ones, take place out of the public gaze. The intent of these closed-door meetings, I was told during interviews, is to avoid creating overly high expectations among the general population and interest groups, expectations which would not be met in the short term. Sometimes, a number of meetings must be held before a consensus can emerge on a particular subject. In other words, intergovernmental

relations do not really lend themselves to direct democracy, the fear usually being that citizen involvement and the majority rule prevailing in this form of democracy might worsen conflicts between majority and minority, between those on the "inside" and those on the "outside", between Quebec and the rest of Canada.

The representative democracy characterizing Canada is founded on the idea that the people's representatives, and more specifically their governments, must be accountable for their decisions and their management. This democracy must therefore be based on two main operating principles: transparency and accountability. *Transparency* implies that the public will be informed of the subject of intergovernmental meetings, at least those held at the political level, and of the results obtained. *Accountability* implies that the public will be informed of the responsibility link of each order of government and that the decisions arrived at, if not the negotiations, will be submitted to public discussion.

The democratic deficit alluded to in Europe's case could be applied to Canada's intergovernmental relations. In both cases, negotiations are conducted behind closed doors and dominated by the executive branch, comprising members of the government and senior officials, including those of central agencies. It would likely be counterproductive to conduct negotiations in the public eye. Governments, as I was told during interviews, want to be able to discuss the most difficult issues and most controversial subjects in complete confidence amongst themselves. They fear that being too open to the public will lead to paralysis rather than consensus. That is why they prefer discussing publicly these topics only when the time is right. On the other hand, progress reports could be issued in the event that negotiations drag on.

Above all, it is important to establish a *clear* responsibility link. It is difficult to maintain accountability when responsibilities are shared and governments spend funds that they are not responsible for raising (Simeon 2001, 60). To reiterate what we said at the outset, interdependence and cooperation among governments do not imply that each party's roles and responsibilities are intermingled or muddled. On the contrary, cooperation must be based instead on a clear division of responsibilities. That is required to avoid that governments constantly find themselves on the defensive and pitted as adversaries. A clear distribution of responsibilities, on the other hand, ensures that the parties will interact in complementary fashion.

In this regard, the use of the spending power by federal authorities serves only to further muddle the responsibility link of each order of government. A transfer of tax points or of any other adequate source of funding, coupled with greater respect for each government's jurisdictional areas and a clarification of its roles, can only result in increased transparency about its responsibilities and, hence, improved accountability to the electorate.

This necessary clarification of roles should therefore lead to increased accountability. As John Richards points out, a single order of government should generally be responsible for a particular field of social policy, and it should raise the necessary revenues through its own taxation sources. This would allow its constituents, better informed about their government's responsibility for social programs, to punish or reward it at the polls (Richards 1998, 72 and 82-92). In the meantime, the responsible governments would have to be accountable to elected bodies and parliamentary commissions, even if it means finding a better way (e.g. the

interpellation procedure of which Opposition MNAs can use in Quebec) to involve legislators in the debates on intergovernmental issues.

More and more, the Canada of today is characterized by less deference toward the elites and calls for greater citizen participation, as is also the case in other democracies (Nevitte 1996). In addition to responsible democracy, there is deliberative democracy. Citizens and groups must be given the opportunity to deliberate further, to become involved in the discussions surrounding intergovernmental relations and in parliamentary commissions. They must also be informed about the items on the agenda, the subjects under discussion, the distribution of responsibilities and the results obtained. More specifically, the administrative committees and working groups should find appropriate means of incorporating into their work the results of consultations with concerned groups and should outline this in their reports to their political masters.

Philips uses the term "instrumental federalism" to describe the new approach that seems to emerge in intergovernmental relations. For her, this type of federalism has three main elements: it puts the emphasis first on problem-solving, then on engaging citizens in the policy process, and last on using outcome-based measurement and public reporting to ensure greater accountability of governments (Philips 2001). Citizen involvement in the political process is in fact provided for under SUFA, as is greater government transparency and accountability.

However, examining SUFA's record on this over the first three years, Philips concludes that it has been "miserable", seeing as how the provinces have no incentive to tie their own citizen engagement activities to SUFA (they interact with citizens and have developed partnerships with organizations that deliver services and the citizens who use them). Rather, it is the federal government which has an interest in encouraging citizen engagement in view of the need to strengthen its ties with the population, without going through the provinces.

She also describes the difficulty of involving volunteer groups or associations, to wit: there is no true peak representing an entire sector, and there is poor vertical integration of local, provincial and national associations (Philips 2001, 14). Consequently, volunteer associations have often had a hand in their own exclusion from the political process.

In a nutshell, the intergovernmental relations process should constitute a trilateral (rather than a bilateral) relationship, involving dialogue among Ottawa, the provincial governments and the public (Cameron 1994, 443). This in no way means that all the discussions must take place in public.

And What of Interprovincialism?

Several provinces are amenable to cooperating amongst themselves on a number of subjects. They normally do so on an equal footing, either to develop increased cooperation or to resolve thorny issues. For example, Quebec and Ontario signed the Agreement on Public Procurement and Construction Labour Mobility in December 1993 and another on the Opening of Public Procurement for Quebec and Ontario, signed by both premiers in May 1996. This goes to show that the ITA did not resolve all of the problems that could arise between the two provinces.

Quebec also signed agreements with Manitoba, Saskatchewan and Ontario in the field of education, as well as agreements calling for cooperation and exchanges in education and culture with Ontario, New Brunswick and Prince Edward Island. Some of these agreements come with an additional protocol touching on other sectors, like tourism, health and social services, the environment, and science. In short, the provinces have reason to cooperate in several areas and, if need be, formalize this cooperation by signing memoranda of understanding.

This interprovincial cooperation also takes the form of numerous meetings bringing together all the provinces or the provinces and the territories represented by the sectoral ministers and deputy ministers. The annual conference of provincial (and now territorial) premiers is probably the best known and most widely covered by the media. Honoré Mercier, Premier of Quebec, convened the very first interprovincial conference in 1887 (Veilleux 1971, 31). There were many items on the agenda: adjustments in the subsidies granted to the provinces, limitation of the right of disallowance, status of lieutenant-governors, Senate reform, etc.

This formula then fell out of favour, only to be reintroduced by Jean Lesage, also the Premier of Quebec. The first annual conference of provincial premiers, in its current form, was held in Quebec City in December 1960. Since then, it has taken place every year in a different province, according to the premier whose turn it is to chair the meeting. During the first conference, the premiers agreed that any decisions taken over the course of their deliberations would not be binding, and that their talks would provide an opportunity to exchange viewpoints, would be informal and would be held behind closed doors (Quebec SAIC 2002).

One of the main differences between interprovincialism and federal-provincial relations lies in the fact that the former arouses less mistrust in the beginning. Agreements are concluded between partners who see themselves more as collaborators than as opponents and who willingly agree to work together in a horizontal relationship free of any form of subordination. This does not mean, however, that there are no rivalries between provinces, based on economic wealth, demographic weight or policy approaches. But a fundamental concept has governed interprovincial relations, especially since the 1980s: the *equality* of the provinces (Cairns 1991).

Federal-provincial relations arouse more mistrust, especially on the part of certain provinces such as Quebec (and this has not been confined strictly to PQ-led governments), Alberta and Ontario. Yes, federal-provincial agreements are concluded among partners, but partners who often see one another as rivals and who therefore perceive their relationship to be as much an adversarial as a complementary one. The feeling which seems to colour the discussions is not one of equality among the parties, but of *vertical* links, ultimately translating into a form of

subordination to which several provinces are resistant. This does not mean that everything must be analysed from this angle, but simply that it is harder to conclude agreements between the provinces and Ottawa when, on the one hand, a vertical dimension imposes itself on the discussions and, on the other, the stakes are high and a lot of money is involved.

As for interprovincial relations, while the stakes can be high, as in the case of conflicts between Quebec and Ontario on labour mobility in the construction industry, disputes can be eased if the parties grant each other mutual concessions on an equal basis. Also, provinces can live side by side, and even as squabbling brothers, but it is harder to accept living under the ever-watchful and reproachful eye of an older brother. Whether this accurately reflects the reality of the situation matters little, in that the perception of this reality counts as much as reality itself.

Conclusion

In a society, legitimacy is based on the belief that existing political institutions are the most appropriate for that society, and that they fulfil the role expected of them. Seen in this light, the Canadian Senate has lost all legitimacy in terms of its representative role for federated entities. At this point, the provinces feel that any reform of the Senate has no chance of going through, as is the case with any constitutional reform. Accordingly, provincial governments prefer to represent themselves and have their voices heard directly at federal-provincial conferences rather than through the Senate, even a renewed Senate.

The same is true of the party system. The current fragmentation of Canada's party system reflects a deep dissatisfaction with traditional parties. But this dissatisfaction can be mitigated by the extent of the support enjoyed by the governing party. If it has Canada-wide support, there is less conflict; if it fails to win this support, however, the situation is exacerbated as regions are excluded from power and must turn to their provincial governments to defend their interests (Simeon 2001, 59-60).

These situations happen repeatedly in Canada, which points to the shortcomings, if not failure, of the institutions in place as tools of intergovernmental cooperation. Consequently, solutions must be sought elsewhere.

In May 1964, Quebec Premier Jean Lesage outlined in Moncton his vision of cooperative federalism. In his view, it must respect provinces' autonomy and responsibilities. [translation]

> Cooperative federalism is not just about obtaining the provinces' support for centralizing policies. As far as Quebec is concerned, it marks instead the dawn of a new era in federal-provincial relations and the dynamic adaptation of Canadian federalism. Federalism should manifest itself in three ways: 1) regular cooperation when decisions are made about new policies; 2) ongoing consultation in implementing various policies; and 3) handing over to the provinces the financial resources they need to fulfil their increased responsibilities.
> (Québec SAIC 2001, 29)

Nearly 40 years later, these remarks still apply. Regular cooperation, ongoing consultation and the necessary financial resources remain on the province's political agenda. What Lesage was contemplating therefore was truly cooperative and collaborative federalism.

Every time Ottawa acts on its own by making direct payments to individuals or organizations in areas of provincial jurisdiction, as in the case of the Millennium Scholarships, several provinces, including Quebec, denounce the unilateral action by the federal government, insisting that it should either refrain from intervening in this sector, or should do so in consultation and cooperation with the provinces. And every time Ottawa forces the provinces to act in a given sector by using its spending power, many provinces call on the federal government to respect their jurisdiction and adhere to the spirit of collaborative federalism.

Collaborative federalism implies that the federal, provincial and territorial governments act collectively. Seen in this light, "national" policies that will result from this collective action can easily be conceived from the standpoint of diversity as opposed to uniformity. While it is possible to define a set of common, general objectives, the paths taken to meet these objectives can diverge considerably. Ultimately, one could say that collaboration appears less necessary when there is uniformity and more necessary when there is diversity. Moreover, since the provinces agree with the five broad principles underlying the *Canada Health Act*, one could envisage provincial laws that would include these principles without the need for a federal statute. Such a "revolution" would clearly indicate that the provinces have primary responsibility for dispensing health care.

Today's collaborative federalism stresses *equality* between Ottawa and the provinces (Simeon 2001, 56). This is crucial for cooperation to exist. True collaboration means that the players involved act as genuine partners on a level playing field. If there are occasions when the parties see themselves as adversaries, this simply means that one party must convince the other, and that both have to talk some more to reach a consensus. In either case, collaboration cannot succeed within a framework of hierarchical or subordinating federalism. Subordination implies a form of submission. If, in spite of everything, there is collaboration, it is forced collaboration. A truly collaborative federalism can only succeed when there is equality between partners.

This notion dominates interprovincial or provincial-territorial relations. It is reflected, for example, in annual conferences of provincial premiers chaired by one of them on a rotating basis—an indication that they are on an equal footing. We need to achieve the same at federal-provincial conferences: nothing prevents that they be convened and chaired by a premier (or sectoral minister, as the case may be). This "mini-revolution" would much better reflect the very spirit of collaborative federalism, namely equality in diversity.

In short, more than the interstate mechanisms in place, which largely seem adequate, it is a *mindset* that must be changed. Thus, we need to work on people's attitudes and on the individuals in place, which is a much harder task than inventing new mechanisms.

References

Bakvis, Herman. 1991. *Regional Ministers: Power and Influence in the Canadian Cabinet*. Toronto: University of Toronto Press.

Bakvis, Herman, and Grace Skogstad. 2002. Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy, in *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Herman Bakvis and Grace Skogstad, (eds.). Don Mills (Ont.): Oxford University Press. p. 3-23.

Bégin, Monique. 2002. *Revisiting the Canada Health Act (1984): What Are the Impediments to Change?* Montreal, Institute for Research on Public Policy, 30th Anniversary Conference (Ottawa), February 20 (revised 02-02-24).

Binette, André. 2000. Principes, in *L'union sociale canadienne sans le Québec : Huit études sur l'entente-cadre*, Alain-G. Gagnon (ed.). Montreal: Éditions Saint-Martin. p. 49-89.

Burelle, André. 1995. *Le mal canadien. Essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*. Montreal: Fides.

Cameron, David R. 1994. Half-eaten carrot, bent stick: decentralization in an era of fiscal restraint, *Canadian Public Administration* 37(3), 431-444.

Canada, Internal Trade Secretariat. 2001. *Strengthening Canada: Challenges for Internal Trade and Mobility*. Proceedings of the National Conference on Internal Trade (Toronto).

Cairns, Alan C. 1992. *Charter versus Federalism. The Dilemmas of Constitutional Reform*. Montreal and Kingston (Ont.): McGill-Queen's University Press.

Cairns, Alan. C. 1991. *Disruptions. Constitutional Struggles, from the Charter to Meech Lake*. Edited by Douglas E. Williams. Toronto: McClelland & Stewart.

Cairns, Alan C. 1977. The Governments and Societies of Canadian Federalism, *Canadian Journal of Political Science* 10(4), 695-725.

Carty, R. Kenneth, William Cross and Lisa Young. 2000. *Rebuilding Canadian Party Politics*. Vancouver: UBC Press.

Centre for Research and Information on Canada (CRIC). 2002. *Portraits of Canada 2001*. Ottawa: CRIC Papers.

Clarke, Harold D., *et al.* 1991. *Absent Mandate. Interpreting Change in Canadian Elections*, 2nd edition. Toronto: Gage Educational Publishing Company.

Commission sur le déséquilibre fiscal. 2002. *Rapport. Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*. Quebec City: Government of Quebec.

Covell, Maureen. 1991. Parties as Institutions of National Governance, in *Representation, Integration, and Political Parties in Canada*, Herman Bakvis (ed.). Montreal: Wilson & Lafleur.

Doern, G. Bruce, and Mark MacDonald. 1999. *Free-Trade Federalism: Negotiating the Canadian Agreement on Internal Trade*. Toronto: University of Toronto Press.

Dufour, Christian. 2002. *Restoring the Federal Principle: The Place of Quebec in the Canadian Social Union*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, Policy Matters Series (Vol. 3, No. 1).

Dupré, J. Stefan. 1985. Reflections on the Workability of Executive Federalism, in *Intergovernmental Relations*, Richard Simeon (ed.). Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, p. 1-32.

Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa (Al.): University of Alabama Press.

Elkins, David J. 1991. Parties as National Institutions. A Comparative Study, in *Political Parties in Canada. Representation, Integration and Political Parties in Canada*, Herman Bakvis (ed.), Montreal: Wilson & Lafleur.

Gagnon, Alain-G. 2000. Introduction: L'opposition du Québec à l'union sociale canadienne, in *L'union sociale canadienne sans le Québec : Huit études sur l'entente-cadre*, Alain-G. Gagnon (ed.). Montreal: Éditions Saint-Martin. p. 11-17.

Gagnon, Alain-G., and Can Erk. 2002. Legitimacy, Effectiveness, and Federalism: On the Benefits of Ambiguity, in *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Herman Bakvis and Grace Skogstad (eds.). Don Mills (Ont.): Oxford University Press. p. 317-330.

Gibbins, Roger. 2001. *Shifting Sands: Exploring the Political Foundations of SUFA*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, Policy Matters Series (Vol. 2, No. 3).

King, Preston. 1982. *Federalism and Federation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Knopff, Rainer, and F.L. Morton. 1992. *Charter Politics*. Scarborough (Ont.): Nelson Canada.

Lazar, Harvey. 2000a. In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism, in *Canada: The State of the Federation 1999/2000. Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Harvey Lazar (ed.). Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press. p. 3-39.

Lazar, Harvey. 2000b. The Social Union Framework Agreement and the Future of Fiscal Federalism, in *Canada: The State of the Federation 1999/2000. Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Harvey Lazar (ed.). Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press. p. 99-128.

Lazar, Harvey. 1998. Non-Constitutional Renewal: Toward a New Equilibrium in the Federation, in *Canada: The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*, Harvey Lazar (ed.). Kingston (Ont.): Institute of Intergovernmental Relations. p. 3-35.

MacDonald, Mark R. 2002. The Agreement on Internal Trade: Trade-Offs for Economic Union and Federalism, in *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Herman Bakvis and Grace Skogstad (eds.). Don Mills (Ont.): Oxford University Press. p. 138-158.

Mandel, Michael. 1989. *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada*. Toronto: Wall & Thompson.

McRoberts, Kenneth. 1997. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, Toronto: Oxford University Press.

McRoberts, Kenneth. 1985. Unilateralism, Bilateralism and Multilateralism: Approaches to Canadian Federalism, in *Intergovernmental Relations*, Richard Simeon (ed.), Ottawa: Minister of Supply and Services Canada. p. 71-129.

Monahan, Patrick. 1987. *Politics and the Constitution: The Charter, Federalism and the Supreme Court of Canada*. Agincourt (Ont.): Carswell.

Nevitte, Neil. 1996. *The Decline of Deference*. Peterborough (Ont.): Broadview Press.

Noël, Alain. 2001. *Power and Purpose in Intergovernmental Relations*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, Policy Matters Series (Vol. 2, No. 6).

Noël, Alain. 2000a. Étude générale sur l'entente, in *L'union sociale canadienne sans le Québec : Huit études sur l'entente-cadre*, Alain-G. Gagnon (ed.). Montreal: Éditions Saint-Martin. p. 19-48.

Noël, Alain. 2000b. *Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote?* Montreal: Institute for Research on Public Policy, Policy Matters Series (Vol. 1, No. 2).

Osberg, Lars. 2000. Poverty Trends and the Canadian "Social Union", in *Canada: The State of the Federation 1999/2000. Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Harvey Lazar (ed.). Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press. p. 213-231.

Pelletier, Réjean. 2000. Constitution et fédéralisme, in *Le parlementarisme canadien*, Manon Tremblay, Réjean Pelletier and Marcel R. Pelletier (eds.). Ste-Foy: Presses de l'Université Laval. p. 47-87.

Pelletier, Réjean. 1999. Responsible Government: Victory or Defeat for Parliament?, in *Taking Stock of 150 Years of Responsible Government in Canada*, Louis Massicotte and F. Leslie Seidle (eds.). Ottawa: Canadian Study of Parliament Group. p. 53-72.

Pelletier, Réjean. 1998. From Jacques Parizeau to Lucien Bouchard: A New Vision? Yes, But..., in *Canada: The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*, Harvey Lazar (ed.). Kingston (Ont.): Institute of Intergovernmental Relations. p. 295-310.

Philips, Susan D. 2001. *SUFA and Citizen Engagement: Fake or Genuine Masterpiece?* Montreal: Institute for Research on Public Policy, Policy Matters Series (Vol. 2, No. 7).

Québec, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes. 2001. *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*. Quebec City: Government of Quebec.

Richards, John. 2002. *The Paradox of the Social Union Framework Agreement*. Toronto: C.D. Howe Institute Backgrounder (No. 59).

Richards, John. 1998. Reducing the Muddle in the Middle: Three Propositions for Running the Welfare State, in *Canada: The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*, Harvey Lazar (ed.). Kingston (Ont.): Institute of Intergovernmental Relations. p. 71-104.

Robson, William B.P., and Daniel Schwanen. 1999. *The Social Union Agreement: Too Flawed to Last.* Toronto: C.D. Howe Institute Backgrounder.

Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. 1985. *Report*, Vol. 3. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

Savoie, Donald J. 1999. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics.* Toronto: University of Toronto Press.

Schwartz, Bryan. 1995. Assessing the Agreement on Internal Trade: The Case for a "More Perfect Union", in *Canada: The State of the Federation 1995*, Douglas M. Brown and Jonathan W. Rose (eds.). Kingston (Ont.): Institute of Intergovernmental Relations. p. 189-217.

Simeon, Richard. 2001. Recent Trends in Federalism and Intergovernmental Relations in Canada: Lessons for the UK?, in *The Dynamics of Decentralization. Canadian Federalism and British Devolution*, Trevor C. Salmon and Michael Keating (eds.). Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press. p. 47-61.

Simeon, Richard, and David Cameron. 2002. Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron If There Ever Was One?, in *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Herman Bakvis and Grace Skogstad (eds.). Don Mills (Ont.): Oxford University Press. p. 278-295.

Smiley, Donald V. 1980. *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3rd edition. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.

Smiley, Donald V., and Ronald L. Watts. 1986. *Intrastate Federalism in Canada.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

Supreme Court of Canada. 1998. *Quebec Secession Reference*. 2 S.C.R. 217.

Tremblay, Guy. 2000. Le pouvoir judiciaire, in *Le parlementarisme canadien*, Manon Tremblay, Réjean Pelletier and Marcel R. Pelletier (eds.). Ste-Foy: Presses de l'Université Laval. p. 339-361.

Vaillancourt, Yves. 2002. *Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, Policy Matters Series (Vol. 3, No. 2).

Veilleux, Gérard. 1971. *Les relations intergouvernementales au Canada 1867-1967. Les mécanismes de coopération*. Montreal: Presses de l'Université du Québec.

Watts, Ronald L. 1999. *Comparing Federal Systems*, 2nd edition. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

Wheare, K.C. 1963. *Federal Government*. 4th edition. London: Oxford University Press.

Web Sites

Canada. Canadian Intergovernmental Conference Secretariat
<http://www.scics.gc.ca/menu_e.html>

Centre for Research and Information on Canada
<http://www.cric.ca/en_html/index.html>

Quebec. Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes
<http://www.mce.gouv.qc.ca/v/html/v0368002.html >

Internal Trade Secretariat
<http://www.intrasec.mb.ca/eng/main.htm>

Interviews

Seven people were interviewed, at both the federal and provincial levels. None wished to be formally identified.

Commission sur
l'avenir des soins de santé
au Canada

Commission on the
Future of Health Care
in Canada

ÉTUDE Nº 29

Les mécanismes de coopération intergouvernementale : facteurs de changement?

par
Réjean Pelletier
Université Laval

octobre 2002

Nº de catalogue CP32-79/29-2002F-IN

ISBN 0-662-87889-2

Bien que les opinions exprimées dans ces études n'engagent que celles des auteurs, toutes les études ont été soumises à un processus indépendant d'examen par des pairs. La Commission tient à remercier l'Institut des services et de politiques de la santé (ISPS), des Instituts de recherche en santé du Canada, pour avoir assuré la surveillance et la bonne marche de ce processus d'examen. La participation des auteurs, des examinateurs et de l'ISPS à la réalisation de ces études constitue un apport important aux travaux de la Commission et contribuera à l'héritage qu'elle laissera.

Le générique masculin est utilisé uniquement dans le but d'alléger le texte.

Table des matières

Points saillants iv

Sommaire v

Introduction 1

La faillite du fédéralisme intra-étatique 4

Le fédéralisme interétatique à l'épreuve 7

La formation de la main-d'œuvre ou le fédéralisme asymétrique 8
L'accord sur le commerce intérieur ou le fédéralisme avec les provinces 10
L'union sociale ou le fédéralisme sans le Québec 12
La santé : les dangers de l'unilatéralisme 15
La santé : un secteur en marche malgré tout 18

Une évaluation du fédéralisme interétatique 21

Les effets sur le fédéralisme et le changement 21
Les effets sur la démocratie 27

Et l'interprovincialisme? 30

Conclusion 32

Bibliographie 34

Points saillants

- Dans une fédération, les deux ordres de gouvernement sont appelés à coopérer. Pour ce faire, ils peuvent faire appel à des mécanismes intra-étatiques en référence aux institutions politiques centrales. Au Canada, on ne peut que constater la faillite de ces institutions à représenter les intérêts des entités provinciales et ce, au niveau tant du Sénat que du cabinet et des partis politiques fédéraux.

- Les mécanismes interétatiques, impliquant les deux ordres de gouvernement, ont contribué davantage à des changements dans la fédération canadienne, mais à des changements qui ne sont pas également bénéfiques pour toutes les provinces. À cet égard, l'entente sur la formation de la main-d'œuvre de 1997 correspond à l'idée d'un fédéralisme asymétrique, alors que l'Accord sur le commerce intérieur signé en 1994 peut être qualifié de fédéralisme qui réunit toutes les provinces. L'Entente-cadre sur l'union sociale, par contre, correspond à un fédéralisme sans le Québec. Quant au domaine de la santé, il s'en dégage une forme de « coopération hégémonique » entre le fédéral et les provinces, alors que des ententes sont plus facilement signées entre les provinces sur des aspects techniques ou scientifiques.

- On peut conclure de ces expériences de coopération intergouvernementale à une évolution dans la fédération canadienne, tout en soulignant que les formules asymétriques n'empêchent nullement la collaboration entre les provinces. Cependant, pour que ces mécanismes interétatiques fonctionnent adéquatement, il faut développer un sentiment de confiance entre les acteurs politiques de la fédération, alors que l'interprovincialisme semble susciter moins de méfiance de la part des provinces. La transparence et l'imputabilité des gouvernements auprès des citoyens devraient également guider les relations intergouvernementales, ce qui permettrait aussi d'accroître la participation des citoyens au processus politique.

- Au total, ce ne sont pas tant les mécanismes mêmes de coopération intergouvernementale qu'il faut changer que les mentalités.

Sommaire

Dans une fédération, les deux ordres de gouvernement sont appelés à coopérer en faisant appel soit à des mécanismes intra-étatiques en référence aux institutions politiques centrales, soit à des mécanismes interétatiques de coopération. On peut se demander, dans le cas canadien, si ces deux types de mécanismes ont contribué à changer la fédération ou si, au contraire, ils ont constitué un frein au changement.

En premier lieu, on ne peut que constater la faillite des institutions politiques centrales à représenter adéquatement les points de vue des entités provinciales. Le Sénat canadien n'a jamais joué son rôle de représentation des intérêts régionaux au niveau central. La fédéralisation du cabinet, soit la tradition de nommer des ministres en provenance des différentes provinces, n'a pas rempli non plus cette fonction de représentation puisque les ministres sont liés par la discipline de parti et la solidarité ministérielle. Il en est de même des partis politiques fédéraux où s'applique une stricte discipline qui constitue un frein à l'expression des intérêts régionaux. Bref, le fédéralisme intra-étatique a failli à sa tâche de représentation des entités provinciales au niveau central.

Il faut donc regarder ailleurs et se tourner vers le fédéralisme interétatique, caractérisé par des relations soutenues entre les deux ordres de gouvernement, pour voir si les mécanismes de coopération mis en place ont pu apporter des changements dans la fédération canadienne. Si l'on passe en revue certaines ententes conclues entre le fédéral et les provinces au cours des dernières années, on constate qu'elles contribuent au changement, mais à un changement qui n'est pas également bénéfique pour toutes les provinces.

L'entente sur la formation de la main-d'œuvre de 1997 correspond surtout à l'idée d'un fédéralisme asymétrique qui permet de tenir compte des différences marquées entre les systèmes d'éducation des provinces. Pour sa part, l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) signé en 1994 répond plutôt à un fédéralisme réunissant toutes les provinces sur un même pied, même s'il reste encore des questions à résoudre comme l'ouverture des marchés publics et la pleine mobilité de la main-d'œuvre. L'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), par contre, correspond à un fédéralisme sans le Québec, lequel s'est retrouvé isolé dans la défense de ses principes. Toutefois, l'ECUS ne semble pas jusqu'ici avoir tenu ses promesses : elle n'a pas empêché les actions unilatérales du fédéral, n'a guère favorisé à ce jour la participation des citoyens et n'a pas encore suscité la création d'un mécanisme pour régler les différends.

Si l'on regarde du côté de la santé, deux tendances semblent se dessiner. D'une part, le fédéralisme de collaboration, annoncé par certains comme caractérisant les années 1990, doit plutôt se comprendre comme une « coopération hégémonique » qui repose sur un pouvoir dominant, surtout depuis que le fédéral dispose d'importants surplus budgétaires : il en résulte une relation inégale entre les acteurs politiques qui ne favorise ni la transparence, ni l'imputabilité. D'autre part, les différents groupes de travail créés dans le domaine de la santé permettent de nombreux échanges entre les participants et montrent bien que c'est un secteur en marche où sont possibles des ententes entre les provinces sur des aspects plus techniques ou scientifiques, surtout si Ottawa s'en tient à un rôle de « facilitateur » des consensus.

Quelle évaluation peut-on dégager de ces différents exemples? Il faut souligner tout d'abord que les mécanismes de coopération intergouvernementale ont permis une plus grande flexibilité et des ajustements au fonctionnement de la fédération canadienne. Cette coopération se justifie par la nécessaire « interdépendance mutuelle » dans le monde contemporain, mais elle ne peut justifier l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser et encore moins les actions unilatérales des autorités centrales. Dans ces derniers cas, elle peut au contraire constituer un frein au changement.

Par ailleurs, la reconnaissance de formules asymétriques n'empêche nullement la coopération intergouvernementale, comme en témoigne l'entente sur la formation de la main-d'œuvre. Aussi bien dans le domaine de la santé que dans d'autres secteurs, l'asymétrie plus que l'uniformité dans les programmes est de nature à susciter la collaboration entre les provinces. L'ACI, pour sa part, constitue un bon exemple de l'aspect à la fois coopératif (entente signée par toutes les provinces) et compétitif (objectifs différents et nombreuses exceptions inscrites dans le texte) qui marque les relations intergouvernementales.

Au total, il faut que se développe un sentiment de confiance entre les acteurs politiques de la fédération pour qu'ils puissent travailler ensemble en toute bonne foi. Cette confiance sera renforcée par la reconnaissance de l'égalité entre les partenaires, mais elle peut être minée lorsque prévaut la subordination d'un ordre de gouvernement à l'autre. Deux autres grands principes doivent présider au fonctionnement des relations intergouvernementales, soit la transparence lors des multiples rencontres et dans la divulgation des résultats, et l'imputabilité qui oblige à soumettre à la discussion publique, sinon les négociations elles-mêmes, du moins les décisions prises. Si l'on veut assurer l'imputabilité, il importe aussi de maintenir une ligne de responsabilité claire entre les gouvernements. Transparence et imputabilité constituent également les meilleurs moyens pour accroître la participation des citoyens au processus politique. En somme, la confiance, la transparence et l'imputabilité des gouvernements ainsi que la participation des citoyens devraient guider les relations intergouvernementales.

L'interprovincialisme semble susciter moins de méfiance de la part des provinces du fait qu'elles se voient davantage en complémentarité qu'en opposition, qu'elles ont développé des liens horizontaux qui n'impliquent pas de formes de subordination et que l'idée d'égalité qui régit leurs relations conduit à une plus grande confiance entre elles.

Bref, la coopération régulière, la consultation constante, les ressources financières nécessaires demeurent toujours les bases d'un véritable fédéralisme de collaboration reposant sur l'égalité entre Ottawa et les provinces. Pour y arriver, il faut en définitive changer davantage les mentalités que les mécanismes mêmes de la coopération intergouvernementale.

Introduction

Le fédéralisme repose sur la notion d'une souveraineté partagée, en ce sens qu'aucune des entités constituantes de la fédération — que ce soit l'État central ou les provinces, Länder ou cantons — ne possède la plénitude de la souveraineté. Pour ce faire, le pouvoir de légiférer est partagé entre les deux ordres de gouvernement. Une constitution écrite établit alors le partage des compétences définissant les matières sur lesquelles chacun peut légiférer ou, dans certains cas, reconnaissant des champs où chacun peut intervenir selon certaines modalités.

La célèbre formule de Daniel Elazar (1987, 12) du « self-rule plus shared-rule » traduit bien la réalité du fédéralisme et des grands principes qui la sous-tendent. D'une part, les entités fédérées (comme les provinces canadiennes) de même que le niveau central doivent être autonomes dans leurs champs de compétence, empêchant ainsi les formes de subordination d'un ordre de gouvernement par rapport à l'autre. Cette autonomie devrait se traduire par une capacité financière suffisante pour pouvoir exercer effectivement ses compétences, sinon l'autonomie devient illusoire.

D'autre part, les entités fédérées et le niveau central doivent partager un certain nombre de règles communes : une constitution qui régit la fédération, des institutions communes, une communauté politique marquée à la fois par le désir de vivre ensemble et par l'expression de la diversité présente dans la fédération. À cet égard, les institutions politiques centrales sont appelées à refléter le mieux possible l'unité du pays et sa diversité. C'est pourquoi, sauf en de rares exceptions, on retrouve dans toutes les fédérations une deuxième Chambre (Watts 1999, 92) qui est censée précisément représenter la diversité incarnée dans les entités fédérées. Cette participation des entités fédérées à l'exercice du pouvoir central est essentielle dans une fédération. Mais encore faut-il que cette participation non seulement s'exerce effectivement, mais encore que la composition et le mode de nomination de cette deuxième Chambre rencontrent cet objectif d'une représentation et d'une réelle participation des entités fédérées à l'exercice du pouvoir au niveau central.

Récemment, la Cour suprême du Canada a bien traduit ce qu'est le fédéralisme, rappelant les deux principes d'autonomie et de participation ainsi que la nécessité de respecter la diversité.

> Le principe du fédéralisme, écrit-elle, est une reconnaissance de la diversité des composantes de la Confédération et de l'autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence. La structure fédérale de notre pays facilite aussi la participation à la démocratie en conférant des pouvoirs au gouvernement que l'on croit le mieux placé pour atteindre un objectif sociétal donné dans le contexte de cette diversité. (...) le but de la Loi constitutionnelle de 1867 n'était pas de fusionner les provinces en une seule, ni de mettre les gouvernements provinciaux en état de subordination par rapport à une autorité centrale, mais d'établir un gouvernement central dans lequel ces provinces seraient représentées, revêtu d'une autorité exclusive dans l'administration des seules affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun. Sous cette réserve, chaque province devait garder son indépendance et son autonomie, assujettie directement à la Couronne. (Cour suprême du Canada 1998, par. 58)

Ce fédéralisme n'est pas statique : il est appelé à évoluer avec le temps. À cet égard, plusieurs voies sont ouvertes aux acteurs politiques pour apporter des modifications à la constitution qui régit le pays. On songe tout d'abord à des amendements que les acteurs politiques peuvent apporter à la loi suprême du pays. Depuis 1867, une quarantaine d'amendements ont modifié la constitution, certains touchant au partage des compétences (comme l'assurance-chômage en 1940 et les pensions de vieillesse en 1951), d'autres à l'admission de nouvelles provinces, d'autres aux institutions et aux règles politiques (comme les changements à la représentation à la Chambre des communes). Mais, depuis le double échec de l'Accord du Lac Meech en 1990 et de l'Accord de Charlottetown en 1992, cette voie semble tout à fait bloquée, à l'exception d'amendements bilatéraux en vertu de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Contrairement à son prédécesseur, le premier ministre fédéral actuel, Jean Chrétien, refuse toujours de s'engager dans la voie d'une réforme constitutionnelle (Pelletier 2000, 73-77).

Mais une fédération ne procède qu'occasionnellement à des réformes de sa constitution. Entre-temps, les tribunaux sont appelés à intervenir pour interpréter la loi suprême du pays. C'est ce que fit jusqu'en 1949, le Comité judiciaire du Conseil privé, basé à Londres, puis la Cour suprême du Canada depuis lors, les deux agissant comme dernier tribunal d'appel en toutes matières, y compris sur les litiges d'ordre constitutionnel. Outre les critiques concernant le processus de nomination des juges de la Cour suprême par le seul gouvernement fédéral, ce qui est contraire à l'esprit du fédéralisme et à la pratique de la plupart des fédérations (Watts 1999, 100-101), plusieurs ont souligné la tendance à la « judiciarisation du politique » et à la « politisation du judiciaire », surtout depuis l'adoption d'une Charte des droits en 1982 (Monahan 1987; Knopff et Morton 1992; Mandel 1996). Mais les tribunaux ne se prononcent que si on leur soumet un litige opposant deux parties ou si un gouvernement pose une question à la Cour en se servant de la procédure de renvoi (Tremblay 2000, 339-361).

Certaines fédérations, comme la Suisse et l'Australie, utilisent le référendum pour modifier leur constitution. Elles font ainsi appel directement au peuple souverain qui est considéré comme l'ultime décideur en matière de modifications constitutionnelles. Cette voie a été très peu utilisée au Canada, sinon en 1992 en ce qui a trait à l'Accord de Charlottetown et, dans certaines provinces comme à Terre-Neuve et au Québec (en 1980, 1992 et 1995). En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la constitution est d'abord l'affaire des gouvernements et des législatures provinciales (Cairns 1991; 1992), non pas des citoyens, comme si la démocratie de représentation devait toujours prévaloir sur la démocratie de participation.

Il reste une autre voie qui permet des ajustements au système fédéral, sans nécessairement apporter des modifications qui prendraient la forme d'un amendement. Dans le contexte d'une plus grande interdépendance et dans le but d'assurer une flexibilité accrue à la constitution, les différents ordres de gouvernement ont mis sur pied des mécanismes de collaboration intergouvernementale pour engager des consultations entre eux, pour développer une meilleure coopération ou pour mieux se coordonner. Ce qui leur a permis de s'adapter aux changements et de régler des différends pouvant surgir entre eux (Watts 1999, 57). Ces ententes administratives peuvent affecter l'équilibre des compétences sans recourir à des amendements formels ou à l'interprétation de la constitution par les tribunaux. Ce sont ces mécanismes de coopération intergouvernementale mettant en scène les premiers ministres, les ministres sectoriels ou les

hauts fonctionnaires — ce qui a donné naissance au « fédéralisme exécutif » (Smiley 1980) — qui nous intéressent plus particulièrement ici.

L'idée d'une interdépendance grandissante ne signifie pas la dépendance ou la subordination d'un ordre de gouvernement à l'autre, mais que les actions d'un ordre de gouvernement ont une influence sur l'autre, ce qui nécessite une coordination et une certaine coopération entre les gouvernements. Cependant, ce fédéralisme dit « coopératif » présente souvent autant un caractère de compétition et de conflit que de coopération et de coordination.

En regard des commentaires précédents, nous nous demanderons plus particulièrement dans ce texte si les mécanismes de coopération intergouvernementale dans la fédération canadienne peuvent contribuer au changement ou le freiner. En d'autres termes, à quel point l'accomplissement des changements souhaités a-t-il été facilité ou contrarié par les mécanismes de coopération intergouvernementale, aussi bien au niveau fédéral-provincial qu'au niveau interprovincial?

Par changement, nous entendons toute forme de modification à une situation antérieure, peu importe que cette modification prenne la forme d'un simple ajout à la situation existante, d'une réforme en profondeur ou d'une véritable innovation. Ainsi, l'assurance-hospitalisation constituait à l'époque une réelle innovation, alors que les réformes des ministres Marc-Yvan Côté et Jean Rochon ont modifié profondément le réseau de la santé au Québec. Par ailleurs, élargir la couverture des soins de santé payés par l'assurance-santé constitue un ajout à un programme existant. Ces changements peuvent être perçus positivement dans certains cas ou négativement dans d'autres (comme les réductions importantes des dépenses en santé).

La faillite du fédéralisme intra-étatique

Les mécanismes de coopération intergouvernementale devraient répondre, en particulier dans le cas des mécanismes fédéraux-provinciaux, au principe de *participation* évoqué en introduction. On songe alors aux institutions politiques centrales qui devraient permettre la participation des entités fédérées à la prise de décision au niveau central. Comme le rappelait déjà Preston King (1982, 405), ce qui marque le caractère distinctif d'un système fédéral et qui peut contribuer au succès de l'ensemble, c'est la mesure selon laquelle « le gouvernement central incorpore les entités régionales dans son mécanisme de décision sur la base d'une certaine garantie constitutionnelle ».

Ce que l'on a appelé le fédéralisme *intra-étatique* peut se définir, à la suite de Smiley et Watts (1986, 4) comme « les dispositions qui permettent d'acheminer les opinions des unités régionales, qui comprennent les intérêts soit du gouvernement, soit des habitants de ces régions, pour les transmettre aux organes structurels et opérationnels du gouvernement central». Dans le cas canadien, on ne peut que constater les carences, pour ne pas dire la faillite, des mécanismes d'expression et de transmission des intérêts des entités fédérées aux « organes structurels et opérationnels du gouvernement central ».

Les analystes sont nombreux à considérer que le Sénat canadien, s'il a rempli adéquatement son rôle de réflexion et d'analyse sérieuse de la législation ainsi qu'un rôle d'enquête sur des sujets importants, n'a pas répondu aux attentes en ce qui a trait à la représentation des intérêts régionaux. C'est pourtant là un rôle essentiel et fondamental que doit jouer une deuxième chambre dans une fédération.

Si l'on reprend les critères de performance, d'efficacité et de légitimité élaborés par Bakvis et Skogstad (2002, 3-23), on constate que le Sénat canadien n'y répond que très partiellement ou pas du tout. Il jouit, en effet, d'une faible légitimité du fait que tous les membres du Sénat sont nommés par le seul premier ministre fédéral jusqu'à leur retraite. On ne peut attendre d'eux ni qu'ils viennent rendre des comptes devant les gouvernements ou devant la population de l'entité fédérée qu'ils sont censés représenter, ni qu'ils se fassent les défenseurs des intérêts de ces entités. Par ailleurs, leur efficacité, mesurée en termes de résultats obtenus quant à la représentation des entités fédérées, est également très faible du fait qu'au Sénat, comme à la Chambre des communes, joue la discipline de parti. En ce sens, ce n'est pas une chambre des provinces, à l'instar du Bundesrat allemand, mais une chambre partisane au même titre que la Chambre des communes.

Enfin, en tenant compte des remarques précédentes, la performance globale du Sénat est faible dans sa capacité de représenter adéquatement la diversité des entités fédérées et d'assurer la participation de ces entités à la prise de décision au niveau central. D'une part, nommer uniquement des sénateurs libéraux ou conservateurs (ce sont là les deux seuls partis qui ont détenu le pouvoir à Ottawa depuis 1867) ne réussit pas à bien représenter la grande diversité de la politique canadienne qui ne se limite pas à ces deux seuls partis. D'autre part, compte tenu de sa faible légitimité, le Sénat ne peut finalement s'opposer aux décisions prises par la Chambre des communes si bien qu'il va toujours capituler devant le refus de celle-ci d'accepter un amendement en provenance du Sénat, à moins que l'on trouve un compromis satisfaisant pour

les deux parties. À cet égard, on peut noter que les pouvoirs importants du Sénat américain n'ont pas été modifiés du fait que les sénateurs sont maintenant élus directement par la population des États, alors qu'auparavant (soit jusqu'en 1913), ils étaient élus indirectement par les législatures des États.

La fédéralisation du cabinet fédéral est une coutume qui remonte au début de la Confédération. Le premier cabinet de John A. MacDonald comprenait des « représentants » des quatre provinces à l'origine du Canada. Cette tradition, sauf quelques exceptions, s'est maintenue depuis lors. Puis s'est instaurée la pratique d'un ministre chargé des intérêts régionaux (Bakvis 1991), lui confiant alors le rôle de suppléer aux déficiences du Sénat qui ne s'est pas vraiment acquitté de cette tâche. Mais ces ministres n'ont jamais représenté, ni voulu représenter les gouvernements des provinces.

Cette fédéralisation du cabinet se bute à deux obstacles majeurs. Tout d'abord, à l'exception du gouvernement unioniste de 1917 à 1921, tous les gouvernements canadiens, même minoritaires, n'ont été formés que d'un seul parti politique. Le problème vient précisément du fait que le parti au pouvoir ne bénéficie pas toujours d'un appui solide dans les différentes provinces canadiennes. C'est ce qu'ont connu, entre autres, les gouvernements libéraux de Pierre Elliott Trudeau et de Jean Chrétien durant le dernier quart de siècle. Ensuite, liés par la discipline de parti et la solidarité ministérielle qui constituent « les deux faces d'une même médaille » (Pelletier 1999, 58), les ministres doivent taire leur dissidence lorsqu'une décision est prise et le cabinet doit montrer qu'il est uni derrière cette décision. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de discussions portant sur des intérêts régionaux divergents au sein du cabinet, mais qu'il faut taire ces divergences au nom de la solidarité ministérielle lorsqu'une décision est prise.

On a aussi utilisé les partis politiques à la fois comme moyens d'intégration d'une population diversifiée et de représentation de la diversité des intérêts. Au niveau fédéral, les partis ont été appelés non seulement à remplir les fonctions traditionnelles des formations politiques dans les pays démocratiques comme présenter des candidats aux élections, formuler des politiques, former le gouvernement, mais aussi à représenter les clivages régionaux, linguistiques ou ethniques qui caractérisent le Canada. Ceci devait se faire à l'*intérieur* même des partis plutôt que de laisser aux partis entre eux le soin d'assurer la représentation et la défense de ces divers intérêts (Elkins 1991; Covell 1991; Carty, Cross et Young 2000). La théorie du courtage (brokerage theory) a été utilisée pour traduire cette réalité et pour expliquer le système de partis canadiens (Clarke et coll. 1991). S'il veut conquérir le pouvoir et le conserver, un parti doit ratisser large et composer avec la diversité de la situation canadienne. C'est ce qui a fait la fortune du Parti libéral canadien au cours du 20^{e} siècle, lui qui a réussi le plus souvent à créer une coalition de ces différents intérêts.

À nouveau, deux problèmes surgissent lorsqu'on analyse le rôle de représentation des partis politiques canadiens. D'une part, les députés à la Chambre des communes sont liés par la discipline de parti, ce qui constitue un frein à l'expression des intérêts régionaux dans cette chambre. La discipline de parti, reconnaissait la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada en 1985, « limite grandement l'aptitude des députés à se faire les porte-parole des intérêts de leur province » (Commission MacDonald 1985, vol. 3, 87). Les dissidences sont rares dans les partis et sont souvent durement sanctionnées

(exclusion du caucus). D'autre part, le système parlementaire canadien hérité de Westminster fonctionne à la majorité si bien qu'un seul parti se retrouve au pouvoir, confinant les autres partis à jouer leur rôle d'opposition. Les résultats des trois dernières élections fédérales (en 1993, 1997 et 2000) montrent que le Parti libéral au pouvoir n'a reçu qu'un faible appui dans l'Ouest, un appui mitigé au Québec et une majorité considérable en Ontario. Par contre, deux partis « régionaux », le Bloc québécois au Québec et le Parti réformiste (devenu l'Alliance canadienne) dans l'Ouest, obtiennent plus de la moitié des sièges dans leur région respective. La fragmentation actuelle de la politique canadienne assure certainement une meilleure représentation des intérêts régionaux à la Chambre des communes, mais les partis qui défendent ces intérêts sont confinés au rôle d'opposition, alors que le parti au pouvoir est muselé par la discipline de parti. À l'exception de l'Ontario qui contrôle largement le caucus du parti ministériel et qui exerce une grande influence au Cabinet, les autres régions ont pu et peuvent encore se sentir exclues du pouvoir et d'une véritable participation au processus de décision au niveau central. C'est particulièrement le cas dans l'Ouest canadien.

Bref, la situation politique actuelle traduit une crise de la représentation marquée par la faillite du fédéralisme intra-étatique au Canada. Cette crise de la représentation se manifeste à plusieurs niveaux. Tout d'abord, au niveau de la participation électorale où, en novembre 2000, seulement six électeurs sur dix (61,2%) se sont déplacés pour aller voter, battant ainsi un record historique datant de 1896. Cette crise se manifeste aussi par le faible appui de l'électorat au parti majoritaire, les libéraux n'obtenant que 38,5% des suffrages en 1997 et 40,8% en 2000. À ceci s'ajoute l'incapacité du Sénat canadien à jouer adéquatement son rôle de représentation des intérêts régionaux, ce qui devrait être le rôle premier d'une deuxième chambre dans une fédération. On ne peut enfin oublier l'influence de la discipline de partis qui empêche en chambre l'expression des divers intérêts au sein des partis, en particulier du parti au pouvoir là où cette expression est encore plus importante parce qu'il est la source des politiques adoptées et mises en œuvre.

À terme, la réforme des institutions centrales accroîtrait la légitimité des autorités fédérales qui auraient alors la prétention de représenter non seulement l'ensemble du Canada, mais aussi la diversité et le régionalisme canadiens. Pour le moment, telle n'est pas la situation d'autant plus qu'aucune réforme profonde des institutions centrales n'est à l'agenda politique.

Le fédéralisme interétatique à l'épreuve

À la suite des carences du fédéralisme intra-étatique s'est développé, surtout depuis la Seconde Guerre mondiale (McRoberts 1986, 87), un fédéralisme interétatique caractérisé par des relations soutenues entre les deux ordres de gouvernement. Si la coopération et la coordination ne peuvent s'exercer efficacement dans les institutions centrales, elles pourront se faire en utilisant d'autres mécanismes. En conformité avec le modèle de Westminster où domine largement le gouvernement, ces mécanismes ont pris la forme d'un « fédéralisme exécutif » faisant ainsi intervenir des membres de l'exécutif, aussi bien les premiers ministres et les ministres sectoriels que des hauts fonctionnaires soumis à leurs directives. Mais ces mécanismes de coopération et de coordination présentent également un caractère de compétition et de conflit entre gouvernements qui ne partagent pas les mêmes orientations. C'est pourquoi il faut voir les intervenants dans ces mécanismes de coopération intergouvernementale comme des associés-rivaux ou des *partenaires-adversaires* traduisant alors la double dimension de coopération et de conflit qui marque un bon nombre de rencontres intergouvernementales.

En même temps, il importe de voir si les mécanismes de coopération intergouvernementale mis sur pied depuis longtemps ont apporté de réels changements dans la fédération canadienne. Si la nature conflictuelle de certains dossiers peut freiner le changement, il faut aussi se demander si la dimension coopérative peut l'emporter dans certains domaines et sous quelles conditions. Pour ce faire, nous passerons en revue un certain nombre d'ententes — ou, à l'occasion, de décisions unilatérales du fédéral — pour en dégager des conclusions générales, après avoir présenté les bases des réclamations des intervenants. Nous le ferons dans une perspective surtout (mais non exclusivement) québécoise.

Avant d'aborder ces études de cas, il importe de tracer tout d'abord un bilan d'ensemble des rencontres fédérales-provinciales-territoriales en regard du nombre de conférences tenues ces dernières années. Par la suite, nous tenterons de dégager « l'esprit général » qui prévaut dans les relations intergouvernementales depuis une dizaine d'années.

McRoberts écrivait déjà que le « nombre d'organismes de liaison fédéraux-provinciaux, qui permettent à des fonctionnaires des deux paliers de gouvernement de discuter de questions dans plusieurs domaines est passé de 64 en 1957 à près de 400, en 1972 » (1986, 87). C'est là un accroissement considérable relié à la mise sur pied d'un grand nombre de programmes fédéraux-provinciaux. Par ailleurs, le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du gouvernement du Québec fait état de 96 rencontres durant l'année financière s'étendant du 1er avril 1999 au 31 mars 2000, et de 103 rencontres en 2000-2001. Ce bilan inclut tout à la fois des réunions fédérales-provinciales-territoriales, fédérales-provinciales, provinciales-territoriales ou interprovinciales dans des domaines aussi variés que l'agriculture, la santé, la justice, l'environnement, les transports, les services sociaux, le commerce intérieur, les forêts, le marché du travail, etc. Dans deux cas sur trois, il s'agit de rencontres administratives où siègent des sous-ministres ou des hauts fonctionnaires. Cependant, les réunions au niveau ministériel sont aussi fort nombreuses, soit environ le tiers d'entre elles.

Le Québec a participé à pratiquement toutes ces rencontres, à l'exception de six d'entre elles en 1999-2000 et de sept en 2000-2001 où il s'est présenté à titre d'observateur seulement. Dans ce cas, il s'agit en grande partie de réunions rattachées au secteur des politiques sociales, secteur relié à la mise en œuvre de l'entente-cadre sur l'union sociale que le Québec a refusé de signer.

À l'élection fédérale de 1993, le gouvernement libéral de Jean Chrétien est élu avec la promesse de laisser de côté les problèmes constitutionnels sous prétexte d'autres priorités, notamment en matière économique, à l'agenda politique. Un tel engagement faisait suite à deux échecs constitutionnels retentissants, soit celui de l'Accord du lac Meech en 1990 et celui de l'Accord de Charlottetown en 1992. Toutefois, à la suite du référendum tenu au Québec en octobre 1995 sur l'option de la souveraineté-partenariat, le gouvernement fédéral a cherché à reprendre l'initiative à la fois sur le plan constitutionnel (renvoi devant la Cour suprême et loi sur la clarté référendaire) et dans d'autres secteurs d'activités.

Dans ce dernier cas, il s'agit surtout de montrer que, si la voie constitutionnelle est pratiquement bloquée, il est cependant possible de régler certains problèmes qui préoccupent les provinces. En utilisant une approche pragmatique du cas par cas, le gouvernement Chrétien cherche à prouver que l'on peut en arriver à des ententes avec les provinces, au besoin en faisant montre de flexibilité. Tantôt plus accommodant, tantôt plus contraignant, utilisant la carotte et le bâton, il poursuit un double objectif : montrer que le fédéralisme peut évoluer en concluant des accords avec les provinces et créer ainsi un sentiment accru d'appartenance au Canada en insistant sur la mobilité pancanadienne et une véritable identité nationale par le partage de valeurs communes, surtout au niveau social.

En ayant ces remarques à l'esprit, nous passerons en revue certaines ententes conclues entre le fédéral et les provinces au cours de ces dernières années.

La formation de la main-d'œuvre ou le fédéralisme asymétrique

La loi fédérale de 1967 sur la formation professionnelle des adultes mettait fin à presque cinquante ans de subventions conditionnelles dans le domaine de l'enseignement professionnel. Cette loi résultait, entre autres, de la décision unilatérale des autorités fédérales « de transformer la formation professionnelle des adultes en un élément accessoire de la politique de l'emploi » (Dupré 1986, 11). Dès cette époque, en dépit du transfert de ce programme du monde de l'enseignement professionnel à celui de l'emploi, le Québec réclamait la pleine maîtrise de ce secteur, relié, selon lui, à une politique intégrée de formation et de réinsertion à l'emploi. D'ailleurs, aux dires de Stefan Dupré, le plan fédéral de main-d'œuvre du milieu des années 60 ne s'est jamais réalisé du fait que les ministères de l'éducation se sont interposés avec succès et ont forcé les fonctionnaires du gouvernement fédéral à faire affaire avec eux. Cette victoire des provinces a ainsi réglé, selon lui, le sort du plan fédéral dans les mois qui ont suivi son dévoilement (1986, 12).

Mais le contentieux fédéral-provincial n'était pas réglé pour autant. Il le sera finalement, trente ans plus tard, lorsque le gouvernement fédéral et les provinces concluent une entente sur la formation de la main-d'œuvre en 1997. Ce déblocage s'inscrivait dans la mouvance du

référendum d'octobre 1995 au Québec et de la préparation d'une élection fédérale qui arrivait à échéance au plus tard en 1998. À la suite de l'échec référendaire, le gouvernement de Lucien Bouchard (qui venait de remplacer Jacques Parizeau à la tête du Parti québécois) s'était montré prêt à conclure des ententes avec le gouvernement fédéral à condition qu'elles servent les intérêts du Québec et qu'elles contribuent à modifier des situations considérées inacceptables ou à accroître les pouvoirs du Québec. Pour sa part, le gouvernement libéral de Jean Chrétien voulait montrer aux Québécois le bon fonctionnement et la flexibilité du fédéralisme canadien et ce, avant les prochaines élections fédérales. Bref, les conditions apparaissaient des plus favorables à la suite du référendum québécois puisque le gouvernement fédéral devait donner des signes d'ouverture à l'égard du Québec (Pelletier 1998, 302).

C'est dans ce contexte qu'il convient d'analyser l'accord conclu avec le gouvernement fédéral en ce qui touche à la formation de la main-d'œuvre (plus exactement, entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail). Du côté québécois, une telle entente évoquée pour la première fois sous le gouvernement de Jean Lesage dans les années 1960, était devenue une grande priorité et bénéficiait de l'appui de tous les intervenants socio-économiques du Québec. Du côté fédéral, on ne souhaitait pas conclure un tel accord avec le Québec seul, ce qui risquait alors d'être interprété, ailleurs au Canada, comme une concession au Québec (à la suite du référendum de 1995 perçu comme une menace) ou comme la mise en œuvre d'un statut particulier (relié à la notion de société distincte déjà rejetée avec l'Accord du lac Meech en 1990) (Pelletier 1998, 302).

L'entente de principe conclue avec le Québec, doublée d'une entente de mise en application, traduit la reconnaissance d'un fédéralisme asymétrique dans le cadre d'un accord administratif autorisé par une loi fédérale très large qui permet de tenir compte des différences marquées entre les systèmes d'éducation des provinces. L'asymétrie se mesure d'abord au fait que cinq provinces, dont le Québec et l'Alberta, ont obtenu un transfert complet de responsabilités relatives au marché du travail, alors que trois provinces de l'Atlantique (à l'exclusion du Nouveau-Brunswick) se contentent d'une formule de cogestion ou de participation au programme fédéral et que la Colombie-Britannique a conclu une entente considérée comme hybride et de nature temporaire.

L'asymétrie se vérifie également dans l'accord québécois qui se distingue des autres sur un point particulier (par suite d'un échange de lettres entre les ministres concernés). En conformité avec la loi 101 du Québec, le français est reconnu comme langue officielle de l'administration publique si bien que les services aux usagers sont d'abord offerts en français, sauf si les entreprises veulent communiquer dans leur langue. Sur demande également, les services peuvent être offerts en anglais. Par contre, les sites Internet du gouvernement sont bilingues. Une telle politique contraste avec la politique de bilinguisme en vigueur au niveau fédéral qui requiert d'offrir des services aux usagers dans les deux langues officielles, mais seulement là où la demande le justifie (Pelletier 1998 et interview 2002). La mise en application de ces accords relève des provinces qui peuvent le faire en utilisant la formule qui leur convient davantage. Ainsi, le Québec et l'Alberta ont décidé d'amalgamer ou d'intégrer les divers programmes existants, mais en insistant sur des moyens différents pour leur mise en œuvre, par exemple l'assistance-emploi au Québec et les prêts-bourses en Alberta.

Au total, on fait une évaluation positive au Québec de ce transfert de compétences et de fonctionnaires fédéraux, même si les autorités québécoises ont été confrontées au début à des problèmes importants reliés au système différent de classification des employés fédéraux, au dossier des occasionnels québécois et à l'ajustement des systèmes internes. Depuis lors, les problèmes ont été résolus : le fait d'amalgamer les programmes, souligne-t-on, a beaucoup aidé.

L'accord sur le commerce intérieur ou le fédéralisme avec les provinces

Doern et MacDonald présentent l'accord sur le commerce intérieur (ACI) comme la convergence et l'interaction de trois champs de politique, une politique régionale industrielle, une politique de commerce et une politique fédérale-provinciale. En ce qui a trait à ce dernier point qui nous intéresse plus particulièrement ici, ils soulignent que tout le processus de négociation constitue un exemple de fédéralisme en marche (1999, 17-36). Ce qui faisait dire au Premier ministre du Québec de cette époque, Daniel Johnson, que cet accord représentait « une parfaite illustration de la façon dont le fédéralisme devrait fonctionner » (cité dans Schwartz 1995, 214).

Déjà, l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, puis le Mexique, avait ouvert la voie à une forme de collaboration, sinon de participation, des provinces à l'élaboration de la position du gouvernement central négociant au nom du Canada. Certes, on suivait alors le modèle du « fédéralisme exécutif » déjà décrit par Smiley (1980) et Cairns (1977). Mais l'ouverture des marchés canadiens à la libre circulation des biens et des services rendait plus nécessaire encore une telle ouverture du marché intérieur canadien (Schwartz 1995).

Par rapport au fédéralisme exécutif plus traditionnel, l'accord sur le commerce intérieur innove sur deux points : d'abord la présence d'un président de séance neutre qui a agi comme médiateur cherchant à réconcilier treize intérêts différents (les 10 provinces, le gouvernement fédéral et les 2 territoires) dans quinze champs de politique et à dégager des compromis entre les parties en tenant compte de leurs intérêts (Doern et MacDonald 1999, 32). Autre point : la création d'un Secrétariat du commerce intérieur, en partie responsable du succès final de la négociation. Il fut chargé non seulement de fournir des bases communes de discussion sur le commerce intérieur, mais aussi et surtout, durant la phase intensive des négociations, de fournir les analyses nécessaires pour comprendre l'impact d'une décision particulière ou l'applicabilité des règles-cadres (Doern et MacDonald 1999, 55-56). En particulier, les acteurs étaient préoccupés des effets de l'accord sur le partage des pouvoirs défini dans la constitution. Le rôle du Secrétariat était alors de montrer qu'un accord négocié dans le secteur du commerce intérieur n'avait pas d'effet sur le plan constitutionnel.

Il est certain que chaque délégation avait son propre agenda et ses propres objectifs. D'une façon générale, on peut dire qu'il fallait trouver un équilibre entre la libéralisation du commerce et les impératifs du développement économique régional. Ceci étant dit, l'Alberta et le Manitoba se sont montrés de fervents partisans du libre-échange interprovincial. Le Québec y était plutôt favorable, avec quelques réserves dans les secteurs de l'énergie et de la culture; mais, pour le Québec, il était important d'en arriver à un accord avant les prochaines élections provinciales prévues en 1994. Les provinces alors dirigées par des gouvernements néo-démocrates

(Ontario, Colombie-Britannique et Saskatchewan) apparaissaient plutôt sceptiques et exprimaient différentes critiques à l'endroit du libre-échange; elles ont cherché à maximiser les exceptions et à minimiser les règles générales. Les provinces de l'Atlantique, pour leur part, tout comme les Territoires, sans être opposées à l'ouverture des marchés, craignaient l'abandon des politiques de développement régional qui les affecterait considérablement. Elles ont négocié en position de faiblesse sur le plan politique (Doern et MacDonald 1999, 59-81).

L'accord fut signé en juillet 1994 à la suite d'une rencontre des premiers ministres. Ce qui a véritablement déclenché le processus de négociation, ce fut l'entente des ministres du commerce intérieur en décembre 1992 sur trois grands principes et quatre grandes règles d'application de ces principes servant à guider les négociations futures. Peu après, en mars 1993, ce même Comité des ministres du commerce intérieur (CMCI) s'entendait sur des règles de négociation et établissait même une date ultime pour le début des négociations de même qu'une date de clôture fixée au 30 juin 1994. Le rapport préparé par la table des négociateurs-en-chef en janvier 1994 pavait la voie à une négociation plus intensive qui permit la présentation d'une ébauche d'un texte soumis à la discussion et à une révision éventuelle, texte préparé par le Secrétariat au commerce intérieur. À la suite d'une seconde ébauche présentée en mai, le CMCI en arrivait à une entente le 28 juin 1994, entente qui fut finalement signée par les premiers ministres en juillet 1994. Ces derniers ont joué un rôle plus « philosophique » que pratique. Mais, en même temps, ils ont exercé des pressions pour que les travaux soient complétés dans les délais requis (Doern et MacDonald 1999, 46-56). Finalement, l'entente est entrée en vigueur le 1er juillet de l'année suivante.

La mise en application de l'ACI a rendu, en partie, moins nécessaires les accords bilatéraux conclus entre deux provinces (par exemple, entre le Québec et le Nouveau-Brunswick et entre le Québec et l'Ontario), surtout en ce qui a trait aux marchés publics. Ce qui ne signifie nullement que tous les problèmes étaient alors réglés, en particulier dans le domaine de la mobilité de la main-d'œuvre.

Depuis la mise en œuvre de l'ACI, il reste encore des questions à résoudre. Ainsi, le chapitre consacré à l'énergie fait toujours l'objet de négociations. De même, le Secrétariat sur le commerce intérieur, créé en vertu de l'accord et établi à Winnipeg, fait état de ce que les parties à l'entente ont réalisé depuis l'entrée en vigueur de l'accord et de ce qui reste à faire (www.intrasec.mb.ca). À l'évidence, les réalisations sont impressionnantes et tendent largement à la mise en place d'un marché commun intérieur. Ce qui ne veut pas dire que tout est résolu pour autant, surtout si l'on tient compte de la reconnaissance d'une série d'objectifs légitimes, dans tous les chapitres, qui entraînent l'identification d'exceptions nombreuses. D'ailleurs, lors d'une conférence tenue à Toronto en 2001 (31 mai et 1er juin), certains participants faisaient état de « progrès mitigés » et d'une « mise en œuvre bien lente », pressant le gouvernement fédéral de faire preuve de leadership en ce domaine (Secrétariat du commerce intérieur 2001, 37). L'ouverture des marchés publics au libre-échange, la pleine mobilité de la main-d'œuvre et l'ouverture du commerce de l'énergie sont les points les plus souvent cités comme ne répondant pas encore aux exigences d'un libre-échange intérieur.

Il est important de souligner que l'ACI constitue un document *politique*, non pas un texte *légal*, ce qui peut avoir pour effet de le rendre moins contraignant pour les acteurs impliqués. Cette dimension non législative, encore moins constitutionnelle, est reliée au contexte politique dans lequel l'accord a été négocié. Après les échecs de Meech et de Charlottetown, il fallait à tout prix en arriver à une entente (selon les mots de Mark MacDonald, « federalism was in need of a victory -- any victory…» (2002, 143) afin de montrer que le fédéralisme fonctionnait bien et qu'il était possible d'en arriver à un accord sur des questions importantes, en l'occurrence dans le secteur économique. Il faut aussi souligner que les acteurs impliqués avaient clairement conscience des coûts résultant de la non-signature de cette entente.

En somme, comme le soulignait une personne interviewée, l'ACI établit un équilibre fragile entre le désir de s'ouvrir davantage et le désir de maintenir les particularismes régionaux. En ce sens, la conscience « nationale » n'est pas aussi développée qu'elle pourrait l'être. Mais, ajoute cette personne, les choses continuent de progresser, même s'il s'agit de changements réalisés à petits pas (par exemple, l'extension progressive des marchés publics). Quant aux règlements des différends prévus dans l'accord, tout va dépendre de la volonté des acteurs politiques de négocier de bonne foi et de se soumettre aux recommandations du panel créé pour régler le litige en cause.

L'union sociale ou le fédéralisme sans le Québec

Pour bien comprendre l'entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), il faut remonter à deux grands problèmes qui se posaient au cours des années 1990. D'une part, on ressent un profond besoin de réformer les programmes sociaux en place depuis un quart de siècle. Dans ce contexte, on se demande quel ordre de gouvernement devrait se charger de cette tâche controversée, compte tenu des implications et des interventions des deux ordres de gouvernement dans ce domaine. D'autre part, on se questionne sur les déficits récurrents des secteurs publics au Canada depuis le milieu des années 1970, déficits accrus avec la récession de 1990-1992 (Richards 2002, 1).

Les gouvernements des provinces des Prairies sont les premiers à intervenir en coupant dans les programmes et, éventuellement, en réduisant les taxes. Le gouvernement fédéral intervient à son tour en coupant dans tous ses programmes, sauf la sécurité de la vieillesse et les programmes pour les autochtones. Il crée en 1995 le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) résultant de la fusion du Financement des programmes établis (FPE) et du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Le nouveau TCSPS bénéficie désormais d'un financement en bloc, comme c'était le cas pour le FPE depuis 1977, mais non pour le RAPC, dernier grand programme fédéral de transfert aux provinces qui permettait jusque-là le financement des services sociaux et de l'aide sociale à parts égales entre les deux ordres de gouvernement (sauf exception pour certaines provinces plus riches). En outre, le ministre fédéral des finances, Paul Martin, annonce dans son budget de février 1995 que les provinces verraient leurs transferts réduits de plus du tiers, soit de six milliards de dollars sur une période de deux ans.

Cette importante réduction des transferts a constitué l'objet principal de la rencontre des premiers ministres provinciaux en août 1995 qui décident de créer un comité provincial-territorial à cet effet. Ce comité présente un rapport d'étape dès décembre 1995.

Constatant l'approche unilatérale du gouvernement fédéral, il propose de mieux encadrer le pouvoir fédéral de dépenser, de mieux définir les responsabilités exclusives de chaque ordre de gouvernement, de réduire au maximum les chevauchements par souci d'imputabilité et d'instaurer des mécanismes de décision conjointe (Gagnon, 2000, 12-13).

Par la suite, le gouvernement québécois décidait de se tenir à l'écart des pourparlers, soucieux de préserver ses compétences, comme le premier ministre Bouchard le soulignera à Jasper en août 1996 et comme il le répétera un an plus tard à la conférence des premiers ministres provinciaux à St. Andrews. Entre-temps, le gouvernement fédéral, à la demande des provinces (à l'exception du Québec), décidait de s'impliquer plus activement dans la négociation d'une entente sur l'union sociale. En juin 1998, les provinces, sans la participation du Québec, établissaient leur agenda de négociations avec le fédéral. Les principaux points abordés pouvaient cependant correspondre aux grands objectifs défendus par le Québec (Richards 2002, 4).

La conférence annuelle des premiers ministres provinciaux d'août 1998, à laquelle participait le Québec, allait permettre de dégager un consensus entre toutes les provinces. Ce que l'on a appelé le consensus de Saskatoon était fondé sur une réclamation essentielle du Québec, souvent réaffirmée, soit la capacité pour une province (ou un territoire) de se retirer de tout nouveau programme social ou d'un programme modifié pancanadien dans les secteurs de compétence provinciale avec pleine compensation. En retour, la province offrirait un programme ou une initiative dans les mêmes champs d'activité prioritaires que les programmes pancanadiens (Noël 2000a, 24). Cette entente rendait possible un front commun de toutes les provinces qui tiendra jusqu'à la veille de la signature de l'ECUS. En effet, le document final de la rencontre des ministres provinciaux chargés du dossier, à Victoria, en janvier 1999, énonçait une position commune des provinces.

Quelques jours plus tard, le 4 février 1999, le front commun s'est effondré : l'entente-cadre sur l'union sociale était conclue entre le gouvernement fédéral et neuf provinces canadiennes, à l'exclusion du Québec. Pour ce dernier, l'entente venait légitimer le pouvoir fédéral de dépenser sans véritables contreparties de sa part (comme assurer un financement stable), si ce n'est une obligation de consultation des provinces. Elle affirme le rôle du gouvernement fédéral en matière sociale sans reconnaître la primauté des provinces. La marge de manœuvre et les initiatives d'Ottawa sont préservées, alors que les contraintes qu'il aura à assumer sont plutôt modestes. Surtout, l'entente ne répond pas à une demande majeure du Québec, soit « la capacité d'une province ou d'un territoire de se retirer de tout nouveau programme social ou programme modifié pancanadien dans les secteurs de compétence provinciale/territoriale avec pleine compensation », tel que le stipulait le communiqué émis en août 1998 à la conférence annuelle des premiers ministres provinciaux à Saskatoon.

Comme l'ont rappelé plusieurs analystes (Lazar 2000a, 28-29; Vaillancourt 2002, 38-39; Robson et Schwanen 1999, 3), c'est l'attrait de l'argent qui a fait balancer les neuf provinces qui ont signé l'entente loin de leur position unanime antérieure favorable à une limitation du pouvoir de dépenser. Robson et Schwanen ajoutaient qu'Ottawa et les provinces ont ainsi forcé le Québec à se tenir seul dans la défense de ses droits constitutionnels (1999, 4). Par-delà les grands énoncés du consensus de Saskatoon, il est certain que la plupart des provinces voulaient un

financement accru d'Ottawa, ce que leur a promis le gouvernement fédéral en 1999 et ce qui a mis fin momentanément au front commun.

Si le gouvernement fédéral s'est intéressé à l'ECUS, c'est que sa situation fiscale s'est à ce point améliorée, durant les négociations avec les provinces, « qu'il a pu débloquer des fonds en échange d'assouplissements aux contraintes qu'on voulait imposer à son pouvoir de dépenser » (Gibbins 2001, 7). En même temps, il voulait montrer que, conformément aux déclarations du premier ministre Chrétien, le fédéralisme pouvait être renouvelé sans procéder à des modifications à la constitution.

Pour certaines personnes interviewées au niveau fédéral, l'entente sur l'union sociale n'est qu'un « code de conduite » pour les différents gouvernements et un « cadre général » pour guider les ministères impliqués. Pour le fédéral, elle constituerait déjà un progrès significatif puisqu'elle aurait permis, entre autres, la conclusion d'un accord sur le logement abordable sur la base des principes contenus dans l'entente.

Pour la majorité des provinces, l'entente n'aurait pas rencontré leurs attentes. Pour le Québec, elle constituait un recul inacceptable que même le Parti libéral dirigé par Jean Charest et l'Action démocratique du Québec de Mario Dumont ont refusé d'endosser. Analysant l'effondrement du front commun, André Binette conclut ce qui suit : « Les provinces anglophones cherchent à faire fonctionner la fédération même au prix de sa centralisation. Le Québec ne peut se résoudre à payer ce prix parce que son identité nationale s'en trouverait menacée » (2000, 50).

Déjà trois ans se sont écoulés depuis la signature de l'entente, si bien que les gouvernements ont entrepris conjointement, à l'exception du Québec qui s'y trouve comme observateur, « une évaluation complète de l'entente et de sa mise en œuvre » (article 7 de l'ECUS). Le processus est en cours, mais il y a peu de progrès. Toutes les provinces, mais en particulier l'Alberta et l'Ontario, veulent que soit réglée la question des mécanismes de règlement des différends, menaçant même de remettre en cause l'entente. Il est clair que cette question, si elle était réglée à la satisfaction des provinces, viendrait contraindre le gouvernement fédéral et rétablir davantage un équilibre entre des « partenaires » devenus un peu plus « égaux ».

Quoi qu'il en soit, il est difficile, pour le moment, d'en mesurer les effets concrets, à l'exception d'un financement accru des programmes sociaux de la part du gouvernement fédéral, financement qui aurait malgré tout été accordé avec ou sans entente. Devant l'ampleur des surplus fédéraux, une absence de financement supplémentaire aurait été tout à fait inadmissible. Par contre, du côté des provinces, le financement fédéral demeure inadéquat, comme l'ont rappelé les premiers ministres provinciaux lors de leur rencontre annuelle tenue à Winnipeg en août 2000 et, à nouveau, avec insistance à Victoria en août 2001. Ils y ont proposé que des « arrangements fiscaux satisfaisants et durables » puissent inclure non seulement la restauration du financement fédéral dans le cadre du TCSPS avec un mécanisme d'indexation approprié, mais aussi des transferts de points d'impôts comme alternative possible et des transformations profondes au système de péréquation. Ils ont réitéré ce consensus lors d'une rencontre spéciale tenue à Vancouver en janvier 2002.

De plus, chaque rencontre des premiers ministres, comme des ministres de la santé d'ailleurs, est l'occasion de souligner l'ampleur de la tâche qui les attend : gestion des produits pharmaceutiques, gestion des ressources humaines en santé, soins de santé continus (soins primaires, soins à domicile, soins communautaires), imputabilité claire et rapports aux citoyens, et cette liste n'est pas exhaustive.

Il convient aussi de signaler que, dans les différents communiqués émis à la suite de ces rencontres, le Québec tient à rappeler sa position : même s'il n'a pas signé l'entente-cadre sur l'union sociale (ne s'estimant donc pas lié par celle-ci), il respecte habituellement les principes énoncés et il s'engage à collaborer avec les provinces. En réalité, ce qui ressort davantage de tout ce qui entoure cette entente-cadre, c'est la nécessité d'une collaboration intergouvernementale, mais « dans le respect complet des compétences de chaque gouvernement » selon les termes du communiqué émis à la suite de la conférence des premiers ministres fédéral-provinciaux-territoriaux tenue à Ottawa en septembre 2000.

En somme, comme il s'agit avant tout d'un « code de conduite » pour les différents gouvernements, il est difficile d'évaluer les effets concrets de l'ECUS. Dans la pratique, il s'agit tout aussi bien d'innovation dans les soins de santé que de mobilité des personnes, de lutte contre la pauvreté (Osberg 2000), des bourses du millénaire, de logements abordables ou de prestation nationale pour enfants. En somme, l'ECUS sera évaluée en fonction des politiques qui seront adoptées et des programmes qui seront mis en œuvre. À l'exception de la première section qui traite des principes, l'ECUS porte avant tout sur les processus (cinq sections) et non pas sur la substance qui est l'objet d'une seule section, celle sur la mobilité, pour reprendre les termes d'Harvey Lazar (2000b,101). Ce qui voudrait dire finalement que, pour évaluer adéquatement l'ECUS, on ne peut s'en tenir à la seule substance (les programmes mis en œuvre), mais il faut aussi tenir compte du processus suivi (Ces programmes ont-ils respecté ce qui est prévu dans l'ECUS?).

Finalement, on peut dire qu'à ce jour (août 2002), l'ECUS n'a pas rempli ses promesses, ni en termes de collaboration fédérale-provinciale et d'encadrement du pouvoir de dépenser puisque les actions unilatérales du fédéral sous forme de transferts ponctuels et ciblés sont en pleine croissance (bourses du millénaire, chaires de recherche, fondation canadienne pour l'innovation, fiducie pour l'achat d'équipement en santé, etc.), ni en termes de règlement des différends puisque le mécanisme prévu à l'entente se fait toujours attendre, ni en termes de participation des citoyens puisque aussi bien les indicateurs de performance que les mécanismes de participation et les procédures favorisant l'imputabilité font toujours défaut. Par contre, l'ECUS a conduit à l'isolement du Québec et a ainsi montré qu'il était possible de réformer le fédéralisme canadien sans le Québec.

La santé : les dangers de l'unilatéralisme

On reconnaît généralement que le gouvernement fédéral a joué un rôle majeur dans la mise sur pied du programme d'assurance-hospitalisation en 1957, puis d'assurance-maladie en 1966, sans nier pour autant le rôle de pionnier joué par le gouvernement de la Saskatchewan en ce domaine. Comme c'était le cas au cours de cette période du fédéralisme dit « coopératif »,

ces projets ont pris la forme de programmes financés conjointement et à parts égales par les deux ordres de gouvernement (Lazar 2000a, 6-16). Toutes les provinces, y compris le Québec, ont finalement adhéré à ces programmes.

Des négociations laborieuses entre Ottawa et les provinces ont abouti à la création en 1977 du Financement des programmes établis (FPE) par lequel le gouvernement fédéral s'engageait à fournir, pour la santé et l'éducation postsecondaire, un financement en bloc constitué d'un transfert de points d'impôt et d'un transfert en espèces. Le FPE accordait ainsi une marge de manœuvre plus grande aux provinces et, de ce fait, réduisait l'emprise d'Ottawa sur des secteurs relevant tout de même de la compétence provinciale. De par sa nature même, le financement en bloc n'était pas accompagné de véritables mécanismes de contrôle de la part du fédéral sur les sommes versées aux provinces, contrairement à la situation qui prévalait dans les programmes conjoints.

Selon l'ex-ministre fédérale de la santé et du bien-être Monique Bégin, la *Loi canadienne sur la santé* de 1984 avait précisément pour objectif de restaurer un contrôle fédéral, perdu avec l'instauration du FPE, sur la mise en œuvre des politiques de santé dans les provinces (Bégin 2002). La loi de 1984 renfermait cinq grands principes (accessibilité, universalité, intégralité, transférabilité, gestion publique), toujours en vigueur, qui permettaient au gouvernement fédéral de se porter gardien de ces principes et ainsi d'exercer à nouveau un contrôle sur ce secteur. Une province récalcitrante, qui accepterait par exemple des frais modérateurs pour les usagers ou la surfacturation par les médecins, se verrait imposer une pénalité.

À la fin des trois premières années d'application, des pénalités de 245 millions de dollars avaient été imposées à sept provinces sur dix, soit 134 millions pour la surfacturation et 111 millions pour les frais modérateurs. Toutes ces amendes ont été remboursées après que les provinces eurent banni ces pratiques qui ne répondaient pas aux principes de la loi (Bégin 2002, 3). Ce ne sont pas tellement les pénalités imposées – plutôt minimes depuis 1984 – qui importent que les conditions ou les normes auxquelles sont encore soumis les versements effectués au titre du TCSPS. Ces conditions sont à l'heure actuelle au centre du débat sur la gestion du secteur de la santé (Commission sur le déséquilibre fiscal 2002, 78-80).

Ce type de fédéralisme, à caractère punitif, réduit la marge de manœuvre des provinces en ce qui a trait à la révision des programmes en santé. Que l'on songe aux principes de gestion publique, d'intégralité ou d'accessibilité pour mieux comprendre l'acuité des débats actuels dans ce secteur. La loi de 1984 continue ainsi de jouer un rôle majeur en santé. De ce fait, elle contribue à encadrer les relations, souvent conflictuelles, entre les gouvernements.

Dans ce contexte, peut-on vraiment parler d'un fédéralisme de collaboration qui se serait imposé de plus en plus depuis le milieu des années 1990 (Lazar 1998, 2000a)? Un tel fédéralisme favoriserait le partenariat et l'égalité entre les ordres de gouvernement au lieu d'un leadership fédéral fort. Il correspondrait à une période de restrictions budgétaires et de financement en bloc qui n'encourageraient guère les interventions fédérales. Bien plus, le gouvernement central serait contraint d'accepter un partenariat plus égalitaire par suite de son incapacité à utiliser les transferts en espèces pour façonner le comportement des provinces (Lazar 2000a, 29).

Outre le fait que les surplus budgétaires à Ottawa ont maintenant remplacé les réductions de dépenses, il ne faut pas oublier que le gouvernement fédéral a utilisé à plusieurs reprises les fiducies ou les fondations comme nouveaux moyens pour façonner le comportement des provinces, soit en les obligeant à investir dans un secteur donné (achat d'équipements en santé), soit en les court-circuitant au profit d'une relation directe avec les citoyens ou les organismes (bourses du millénaire, chaires de recherche).

Quant à l'idée de partenariat et d'égalité, elle est fortement contestée par certains. Alain Noël estime au contraire que le fédéralisme actuel dit de collaboration est plutôt de nature hiérarchique et doit se comprendre en termes de « coopération hégémonique » pour reprendre une expression qu'il emprunte à Keohane. Cette forme de coopération repose sur un pouvoir dominant qui établit les règles et fournit les stimulants nécessaires pour que les autres se conforment à ces règles. Elle traduit tout simplement le fait que la coopération émerge du conflit plutôt que de l'harmonie, mais qu'il ne s'agit pas nécessairement de conflits entre acteurs égaux (Noël 2000b, 6-14). En d'autres termes, la coopération est « une forme régulée et institutionnalisée du conflit » (Noël 2001, 18).

Par ailleurs, certains analystes associent les difficultés reliées au fédéralisme de collaboration à l'absence d'un « énoncé de mission », d'objectifs clairs et de perspective à long terme susceptibles de guider les acteurs politiques, notamment en ce qui touche le fédéralisme fiscal (Lazar 2000a). En effet, la plupart des décisions à caractère politique adoptées par les chefs de gouvernement lors des conférences fédérales-provinciales ont des incidences sur le fédéralisme fiscal. En retour, toutes les modifications apportées au cours des années aux transferts fédéraux vers les provinces ont eu des répercussions directes sur les budgets provinciaux. Dans cette optique, plusieurs politiques annoncées dans les budgets fédéraux de ces dernières années, qui ont eu un impact sur les provinces, n'ont pas résulté de négociations fédérales-provinciales. Cette façon de faire, en contravention des principes énoncés dans l'ECUS (par exemple, la nécessité de donner un préavis), a entraîné une incertitude accrue chez les acteurs provinciaux.

Ce constat, s'il est partagé par plusieurs, est cependant analysé d'une autre façon par certains. Les politiques sociales et intergouvernementales du gouvernement fédéral, souligne Alain Noël, « peuvent sembler improvisées, inconstantes ou imprévisibles, mais cela n'a rien d'un signe de faiblesse ou d'une absence d'orientations claires ». « Le maintien de l'incertitude, ajoute-t-il, est une prérogative du pouvoir » (Noël 2001, 20). Les difficultés du fédéralisme de collaboration ne découlent pas, selon lui, d'un manque de vision de la part du fédéral, mais résultent plutôt d'une « relation inégale, elle-même solidement ancrée dans un déséquilibre fiscal prononcé et croissant entre les deux ordres de gouvernement » (Noël 2001, 22).

Nous sommes là au cœur du débat qui agite le fédéralisme canadien. Il ne s'agit pas d'un véritable partenariat entre égaux, mais d'une relation inégale entre des acteurs politiques dont l'un témoigne de sa maîtrise de la situation en maintenant les autres dans un climat d'incertitude provoqué par des décisions qui ne semblent pas s'inscrire dans des orientations claires, surtout lorsqu'elles contredisent une entente signée quelques années plus tôt (en particulier, les articles 3 et 4 de l'ECUS). Dans ce contexte, la transparence et l'imputabilité ne paraissent pas guider les orientations budgétaires du gouvernement fédéral, ni l'ensemble des relations

intergouvernementales. On peut dès lors craindre que le fédéralisme de collaboration ait été lié à une conjoncture particulière reposant sur des restrictions budgétaires et se soit transformé rapidement en un mélange d'unilatéralisme et de reprise en mains par le gouvernement central des relations intergouvernementales. Dans ce contexte d'inégalité, la transparence et l'imputabilité sont plus difficilement au rendez-vous, à moins qu'elles ne signifient la reddition des comptes non pas aux citoyens, mais au gouvernement central.

La santé : un secteur en marche malgré tout

Par-delà l'entente-cadre sur l'union sociale qui peut devenir « une innovation majeure dans le fonctionnement de la fédération », annonçant une nouvelle ère de coopération et de respect mutuel entre les gouvernements, ou qui peut « être ignorée par ses signataires et reléguée à une note en bas de page dans l'histoire du pays » (Lazar 2000b, 100), le secteur de la santé demeure toujours d'une importance capitale dans la vie de tous les Canadiens et Canadiennes.

À la lecture des ordres du jour concernant les rencontres des ministres ou des sous-ministres de la santé, sur une période de quatre ans, on constate que les sujets abordés sont fort nombreux et le plus souvent touchent des sujets d'actualité qui préoccupent la population ou des groupes spécifiques. Du sang contaminé et de l'hépatite C aux ressources humaines en santé (médecins, infirmières, etc.), de la lutte contre le tabac aux soins primaires en santé, des soins à domicile aux équipements en santé, du don d'organe à la gestion des produits pharmaceutiques, des technologies de reproduction à l'information sur la santé et aux technologies de communications, de la santé des enfants à celle des autochtones, des indicateurs de performance au règlement des différends, sans oublier les rapports soumis par différents groupes de travail et des rencontres avec des représentants des organisations de médecins ou d'infirmières, tout y passe et tient occupés les ministres ou les sous-ministres, accompagnés de hauts fonctionnaires, durant une journée ou deux et ce, à de multiples reprises. Le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes fournit un soutien logistique important pour toutes ces conférences. Santé Canada, pour sa part, se perçoit comme un « facilitateur » et/ou un « coordonnateur » des questions de santé ayant une dimension pancanadienne (selon un document non officiel transmis en août 2000 au comité sénatorial présidé par le sénateur Kirby).

En juin 1992, les sous-ministres de la santé du fédéral, des provinces et des territoires décidaient à l'unanimité d'adopter une nouvelle structure de comités consultatifs en remplacement des quelque 50 comités et sous-comités de différents types à l'œuvre en 1990. Cette nouvelle structure se résume à quatre comités-conseils : l'un sur la santé de la population, l'autre sur les ressources humaines en santé, un troisième sur les services de santé et le quatrième sur l'information en santé, devenu par la suite l'Institut canadien d'information sur la santé. Depuis lors s'en sont ajoutés quelques autres, résultant surtout de l'ECUS, comme celui sur les infrastructures en santé (moyens électroniques, protection de la vie privée…) et celui sur les indicateurs de performance et sur l'imputabilité. Évidemment, pour chacun de ces grands secteurs, on peut retrouver plusieurs groupes de travail, officiels ou simplement *ad hoc* (de 100 à 150 groupes, par exemple celui sur les indicateurs en santé mentale). Ces comités sont chargés de faire rapport à la Conférence des sous-ministres de la santé. Il est prévu de les financer sur

une base fédérale-provinciale avec un financement plus élevé de la part des provinces (80-20), ce qui peut poser des problèmes si une province importante, comme le Québec, refuse de participer.

Tous ces groupes de travail vont ainsi générer et partager de l'information, analyser plus en profondeur des problèmes précis, chercher les meilleures solutions possibles et proposer des pistes de solution. Aucune province, m'a-t-on souligné en interview, n'aurait assez de ressources pour développer une expertise dans tous ces secteurs. De plus, a-t-on ajouté, il est possible d'en arriver à une plus grande entente lorsqu'il s'agit d'aspects plus techniques ou cliniques où l'*évidence* s'impose davantage que lorsqu'il s'agit de questions plus politiques. Par exemple, dans la lutte contre le tabagisme, qui est un problème de santé, il est plus facile de s'entendre sur les solutions que lorsqu'il s'agit du financement de la santé qui est un problème d'ordre politique relié aux enjeux fiscaux.

Cependant, dans le secteur de la santé, on en arrive souvent à des consensus aussi bien au niveau des sous-ministres que des ministres. Ces derniers peuvent s'entendre, par exemple, sur les grandes orientations à prendre, mais ils doivent aussi tenir compte des attentes du public. Il peut en résulter des tensions entre le consensus obtenu au niveau inférieur (administratif) et celui dégagé au niveau supérieur (politique) où il faut tenir compte de ses champs de juridictions, des priorités gouvernementales, des ressources disponibles, des attentes de l'électorat et de certains groupes dans la société.

Dans ce secteur en marche, les ministres se rencontrent habituellement une fois par année, les sous-ministres habituellement deux fois par année et les comités à de multiples reprises. Ceux-ci sont tenus de faire rapport au moins deux fois par année aux sous-ministres. Par ailleurs, au cours de la seule année 1999, les sous-ministres ont tenu vingt rencontres, y compris par téléconférence, dix-huit en 2000 et treize en 2001.

En somme, les mécanismes en place offrent des modes ou des règles d'opération permettant des échanges sur les problèmes, les solutions, les façons de fonctionner et rendant ainsi possibles les consensus. Souvent, on pose le même diagnostic sur le problème et on partage les mêmes solutions, par exemple avoir une approche holistique dans la réforme des soins primaires. Par la suite, il s'agit de trouver la flexibilité nécessaire pour la mise en application. En d'autres termes, la prestation des services prendra des formes différentes selon les provinces. Le problème — si problème il y a — va plutôt se poser au niveau politique lorsqu'il s'agit de communiquer le consensus puisque les autorités gouvernementales doivent alors tenir compte des conséquences politiques de leurs gestes. Ainsi, le Québec ne veut pas toujours être officiellement associé à un consensus pour protéger son autonomie de juridiction. À ce sujet, il convient de rappeler la remarque générale qui ouvre le communiqué sur la santé émis à la suite de la réunion des premiers ministres à Ottawa en septembre 2000 :

> Rien dans ce document ne sera interprété d'une façon qui dérogerait aux compétences des gouvernements respectifs. La vision, les principes, le plan d'action pour le renouveau du système de soins de santé, l'imputabilité claire et la collaboration [soit les cinq grands points du communiqué] devront être interprétés dans le respect complet des compétences de chaque gouvernement.
> (www.scics.gc.ca/cinfo00/800038004_f.html).

Nous sommes là au cœur du problème qui agite les relations intergouvernementales. Comment Ottawa, utilisant son pouvoir de dépenser, peut-il respecter les juridictions provinciales? Sera-t-il finalement un simple « facilitateur » des consensus ou un simple « coordonnateur » des entreprises provinciales, ou un intervenant à part entière dans le secteur de la santé? Cette ambiguïté persiste toujours. Elle est probablement à l'origine de l'axe actuel Québec-Ontario-Alberta qui semble se dessiner en matière de santé. L'entente-cadre sur l'union sociale avait voulu lever cette ambiguïté en reconnaissant officiellement le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, ce que le Québec a refusé au nom du respect de ses compétences.

Une évaluation du fédéralisme interétatique

Il importe tout d'abord d'établir ce que pense la population canadienne de la coopération intergouvernementale. Dans un sondage effectué pour le compte du Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC) en 2001, deux points ressortent davantage en ce qui a trait aux moyens à prendre pour améliorer le fonctionnement du pays. D'une part, dans chacune des provinces canadiennes, l'accroissement de la coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux constitue l'option privilégiée pour améliorer le fonctionnement de la fédération. Cependant, il convient de noter que cet appui à la coopération est plus faible au Québec (62%) et plus élevé dans l'Ouest du pays (71%), les autres régions se situant entre les deux (CRIC 2002, 22-24). Dans les années antérieures (1998-2000), cette différence québécoise se maintient : plus de six Québécois sur dix (63%) estiment que la coopération intergouvernementale constitue une priorité de grande importance, alors que plus de sept Canadiens hors Québec sur dix (73%) choisissent cette option, selon les données de sondages antérieurs du CRIC communiquées à l'auteur.

D'autre part, si la coopération intergouvernementale ressort comme l'option privilégiée pour améliorer le fonctionnement de la fédération, cette option n'exclut pas cependant la possibilité d'un transfert accru de pouvoirs du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux. Ici encore, les Québécois se distinguent des résidants des autres provinces : en 2001, 42% considèrent cette option comme une priorité de grande importance, alors que les Canadiens hors Québec l'appuient beaucoup plus faiblement (18% en Ontario et 30% dans l'Ouest). En d'autres termes, si la coopération intergouvernementale apparaît comme un moyen privilégié pour améliorer le fonctionnement de la fédération canadienne, elle ne constitue pas une panacée qui dispenserait de procéder à d'autres modifications au fédéralisme canadien telles que le transfert de compétences.

Les effets sur le fédéralisme et le changement

Par-delà des modifications formelles à la constitution, par-delà les interprétations que les tribunaux ont pu en faire, en suppléances des carences du fédéralisme intra-étatique, les mécanismes de coopération intergouvernementale ont permis sans aucun doute une plus grande flexibilité et des ajustements au fonctionnement de la fédération.

Il importe en premier lieu de clarifier un point important. On a souvent tendance à opposer, d'une part, la coopération intergouvernementale et, d'autre part, un partage des compétences fondé sur des « compartiments étanches », chacun des ordres de gouvernement se voyant alors attribuer des pouvoirs exclusifs, comme c'est le cas au Canada, mais aussi en Suisse et en Belgique (Watts 1999, 37). Une telle vision repose sur l'idée que, si chaque ordre de gouvernement jouit de pouvoirs exclusifs, il peut agir en toute indépendance dans ses champs de compétence sans nécessité de collaborer avec les autres gouvernements.

Cette vision classique d'un fédéralisme dualiste, selon la formule de K.C. Wheare (1963), est plutôt rejetée aujourd'hui au profit d'un fédéralisme dit coopératif ou interdépendant. Ce qui fait dire à certains que la fédération canadienne ne peut éviter l'« interdépendance mutuelle » du

monde moderne et que l'« indépendance mutuelle » ou les compartiments étanches des périodes antérieures de l'histoire canadienne sont de plus en plus dysfonctionnels dans un monde d'interconnectivité croissante (Lazar 1998, 27). Une telle idée de l'interdépendance inévitable a permis de justifier le pouvoir fédéral de dépenser et les nombreux empiétements d'Ottawa dans des champs de compétence provinciale. Ce que certaines provinces refusent, dont le Québec, c'est d'associer interdépendance et empiétements du fédéral (*via* le pouvoir de dépenser), alors que l'on peut dissocier les deux, comme en témoignent les nombreuses ententes de coopération signées entre les provinces. En d'autres termes, la coopération intergouvernementale se justifie par la nécessaire « interdépendance mutuelle » dans le monde contemporain, mais elle ne justifie pas l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans des champs de compétence provinciale. C'est là la source de bien des conflits dans l'actuelle fédération canadienne.

Cette précision étant apportée, même si la constitution définit des juridictions étanches, il va sans dire que la frontière à établir entre les différents champs de compétence n'est pas toujours claire. Par exemple, les règles de l'assurance-emploi établies par le fédéral ont un impact et peuvent même entrer en conflit avec les politiques sociales des provinces en matière de bien-être. Même si chacun agit dans ses champs de juridiction, il y a place pour une collaboration intergouvernementale. De même, il peut surgir des conflits entre la réglementation du commerce qui relève du fédéral et la réglementation des relations de travail qui relève des autorités provinciales. D'où la nécessité d'une collaboration intergouvernementale. En somme, les compartiments ne sont pas toujours aussi « étanches » qu'on le prétend et, même s'ils le sont, l'interdépendance mutuelle oblige quand même à une collaboration intergouvernementale, sans justifier pour autant la venue du fédéral dans des champs de compétence provinciale.

Dans ces occasions, les mécanismes de coopération intergouvernementale peuvent devenir des freins aux changements en ce sens que le mécanisme semble utilisé pour justifier des actions du fédéral qu'une ou des provinces n'accepteraient pas. Si le mécanisme est utilisé pour légitimer des empiétements du fédéral ou s'il l'est pour permettre l'imposition de certaines conditions, il peut alors constituer un frein important aux changements parce qu'il est considéré comme un outil de subordination des provinces au gouvernement fédéral. Toute forme de subordination, quel que soit le mécanisme utilisé, est perçue, avec raison, comme contraire aux fondements mêmes du fédéralisme.

C'est ce que rappelait le premier ministre Lucien Bouchard en août 1996 lorsqu'il expliquait le refus du Québec d'adhérer à ce moment-là à la démarche entreprise par les provinces sur l'union sociale. Le gouvernement du Québec, soulignait-il, ne peut « s'engager dans des processus intergouvernementaux à caractère décisionnel qui auraient pour effet de l'assujettir à des normes auxquelles le Québec n'aurait pas consenti, dans des domaines qui relèvent de sa compétence » (cité dans Noël 2000a, 35).

Par ailleurs, comme on l'a vu précédemment, l'entente sur la formation de la main-d'œuvre ou, plus exactement, sur le marché du travail a débouché sur la reconnaissance de l'asymétrie, cinq provinces assumant entièrement cette compétence alors que d'autres ont préféré une forme de cogestion avec le fédéral. Ce qui n'empêche nullement la coopération intergouvernementale. Ainsi, durant l'année financière 2000-2001, le Québec a participé à une dizaine de conférences sur le marché du travail, aussi bien au niveau fédéral-provincial que provincial-territorial,

impliquant des hauts fonctionnaires, des sous-ministres ou des ministres. L'asymétrie dans les ententes n'est pas un frein à la coopération intergouvernementale; au contraire, elle peut la favoriser, justement pour partager avec d'autres des informations sur des situations différentes. Il peut en être de même pour l'asymétrie dans les standards. Plusieurs analystes (Burelle 1995; McRoberts 1999 ; Dufour 2002) considèrent d'ailleurs que l'asymétrie peut être une voie à suivre dans la fédération canadienne, surtout pour satisfaire aux réclamations du Québec.

C'est précisément sur ce point majeur que l'ECUS a achoppé dans le cas du Québec : le gouvernement fédéral a refusé de reconnaître un droit de retrait avec compensation financière, niant par là la possibilité d'envisager pour l'avenir de véritables formules asymétriques dans le domaine social. Un analyste de l'ECUS propose cependant au Québec de « profiter au maximum de la nouvelle dynamique plus favorable au droit de retrait que l'on sent dans l'Ouest pour faire la promotion d'un fédéralisme asymétrique qui aurait l'avantage, précise-t-il, de faciliter la solution du problème québécois et de l'aliénation de l'Ouest tout à la fois » (Dufour 2002, 21).

Je crains toutefois que le gouvernement fédéral ne cherche à contrer par différents moyens toute forme d'alliances conjoncturelles ou ponctuelles du Québec avec une ou plusieurs provinces. Tout se passe comme si Ottawa craignait que la reconnaissance de l'asymétrie dans le domaine social (et en santé en particulier) ne conduise à une altération des grands principes qui guident la *Loi canadienne sur la santé* et à la mise sur pied de programmes sociaux trop différents entre les provinces, ce qui pourrait être une entrave à la mobilité. Par ailleurs, le Québec a développé une expertise souvent unique au cours des dix dernières années en matière de réforme des politiques sociales et sa non-participation à l'ECUS prive les autres provinces de cette expertise et prive le Québec des expériences des autres (Vaillancourt 2002). Cette dernière remarque montre bien que l'asymétrie plus que l'uniformité dans les programmes devrait susciter davantage la collaboration entre les provinces puisque celles-ci ressentent probablement moins le besoin de collaborer lorsqu'elles font toutes la même chose.

Selon certains, l'union sociale suivrait une tout autre voie : elle encouragerait l'uniformité en décourageant l'innovation provinciale indépendante d'Ottawa et des autres provinces. À travers le document, souligne John Richards, transpire le danger de la « pensée unique » qui reposerait sur une seule réponse politique à un problème donné (2002, 6). L'uniformité peut être un bon moyen pour renforcer l'unité nationale, mais elle nie complètement la diversité. En réalité, il s'agit plutôt dans l'union sociale d'unité dans les principes, mais de diversité dans la pratique. Encore là, trop insister sur l'unité des principes peut être inhibiteur de changements, même si l'on reconnaît la diversité possible dans la mise en application. Pourrait-on en arriver éventuellement à la reconnaissance de l'asymétrie même dans la définition des standards?

Dans le jeu des gains et des pertes en regard de l'ECUS, Harvey Lazar estime que les provinces ont perdu en modifiant des positions qu'elles défendaient dans le consensus de Saskatoon, entre autres sur l'option de retrait. Par ailleurs, elles ont gagné en ce sens qu'Ottawa a accepté des règles de décision qui donnent aux provinces un rôle formel, bien que modeste comme il le souligne, dans l'exercice du pouvoir de dépenser qu'elles n'avaient pas auparavant (Lazar 2000b, 115). À cet égard, le Québec apparaît comme le plus grand perdant en ce sens que la clause de l'option de retrait avec pleine compensation, qui apparaissait dans le consensus de Saskatoon, est absente de l'ECUS. Cette revendication a toujours été fondamentale pour

le Québec. Le fédéral, de son côté, apparaît comme le plus grand gagnant en ce sens qu'il atteint l'essentiel de ses objectifs, dont la reconnaissance officielle de son pouvoir de dépenser, une mobilité accrue au sein du Canada, une plus grande transparence et imputabilité de la part des provinces, et un faible encadrement de son pouvoir de dépenser. En retour, il s'est engagé à investir plus d'argent dans le domaine social — ce qu'il aurait fait de toute façon avec ses surplus budgétaires — et à mettre sur pied un mécanisme de règlement des différends qui se fait toujours attendre trois ans plus tard. En mettant sur pied des fiducies pour gérer les bourses du millénaire ou l'achat d'équipement en santé ou celle — maintenant abandonnée — qui devait supporter les investissements dans les infrastructures, le fédéral ne pèche sûrement pas par excès de transparence, encore moins d'imputabilité.

Si l'on regarde maintenant du côté de la santé, sans considérer l'ECUS qui encadre ce secteur, on constate que, à partir des études des nombreux comités et groupes de travail, un accord peut se dégager plus facilement sur des aspects techniques et scientifiques. En remontant ensuite aux sous-ministres et aux ministres concernés, les négociations ont souvent conduit, même à ce niveau plus politique, à des ententes sur une foule de sujets. Qu'il suffise de relire les communiqués émis à la suite de ces rencontres pour s'en convaincre. Par exemple, la rencontre des premiers ministres tenue à Ottawa en septembre 2000 s'est conclue par un certain nombre d'engagements en ce qui a trait à la promotion de la santé, aux soins primaires, aux soins à domicile et soins communautaires, à la gestion des produits pharmaceutiques, au développement de technologies relatives à l'information sur la santé, à l'investissement dans l'équipement et l'infrastructure de la santé, à la diffusion de rapports sur le rendement du système de santé. Le communiqué émis à la suite de la rencontre provinciale-territoriale des premiers ministres à Vancouver en janvier 2002 fait état également de nombreux points d'accord entre les participants et, surtout, il annonce la création d'un Conseil des premiers ministres pour sensibiliser les Canadiens à la santé, « aux défis et aux solutions pour l'avenir des services de santé » par l'accès à une plus grande information dans ce domaine.

Les problèmes les plus importants ne découlent probablement pas des aspects techniques ou scientifiques qui touchent ce secteur. Ils proviennent plutôt de deux autres sources. La première est bien connue et résulte du financement de la santé. Pour corriger ce problème, on songe à un financement accru, mais il ne faut pas oublier que la santé retient la part la plus importante des budgets provinciaux. On pourrait cependant atténuer cette pression sur les budgets provinciaux par un transfert accru en provenance du fédéral. Mais c'est aussi la façon d'agir du gouvernement central dans les relations intergouvernementales qui soulève des problèmes. L'idée d'un partenariat dans l'*égalité*, déjà évoquée par Lazar (1998, 2000a) dans sa définition du fédéralisme de collaboration, pourrait aplanir bien des difficultés. Mais encore faut-il qu'il y ait un tel partenariat dans l'égalité. De nombreuses décisions annoncées dans les budgets fédéraux ne traduisent pas ce partenariat. De même, le désaccord actuel sur les mécanismes de règlement des différends montre bien qu'il est toujours difficile d'agir en partenaires égaux. Trop souvent, l'unilatéralisme semble l'emporter sur un véritable partenariat entre égaux.

Le fédéralisme, a-t-on déjà souligné, repose sur la double idée de l'unité de l'ensemble de la fédération et de la reconnaissance de la diversité qui caractérise les entités fédérées. À cet égard, on peut s'attendre à ce que les mécanismes de coopération intergouvernementale reflètent cette double idée. D'une part, la mise en place de tels mécanismes (y compris, par exemple, sous la

forme d'un Secrétariat au Commerce intérieur) de même que les résultats des négociations traduisant l'aspect *coopératif* du fédéralisme, dans lequel le gouvernement central et les provinces ou les provinces entre elles peuvent en arriver à des ententes, même si l'on y parvient à la suite de nombreux compromis et que, parfois, on arrive à une entente sur la base du plus petit commun dénominateur. D'autre part, compte tenu de la diversité qui prévaut, on peut s'attendre à ce que les provinces tentent de préserver leur spécificité qui se traduit par des politiques différentes selon les besoins et les préférences des populations locales. À cet égard, le fédéralisme apparaît plus *compétitif* dans son essence, ce qui se reflète également dans les négociations fédérales-provinciales ou interprovinciales.

L'ACI est un bon exemple de cette double situation. L'aspect coopératif s'est traduit par une entente, après de laborieuses négociations, signées par toutes les parties et par le respect jusqu'ici des décisions prises par les panels prévus pour régler les différends (en 1999 et en 2000; un troisième cas est en cours qui implique le Québec, en ce qui a trait à la coloration de la margarine). Le volet compétitif réfère aux nombreux objectifs légitimes défendus par l'une ou l'autre partie aux négociations et par les nombreuses exceptions qui y sont rattachées. En d'autres termes, si l'on souhaite une plus grande intégration économique et un marché intérieur libéré d'entraves (coopération), on ne peut ignorer la nécessité d'assurer un développement économique qui doit aussi répondre à des impératifs régionaux marqués par une grande diversité (compétition).

Comme, dans les relations fédérales-provinciales, il est souvent question de disputes sur les compétences que l'on détient ou que l'on voudrait obtenir et sur le respect de ces compétences par l'autre partie, il va sans dire que les négociations entre les provinces et le gouvernement central reposent le plus souvent sur la compétition entre les acteurs et portent habituellement sur les effets potentiels d'une entente sur le partage des compétences. C'est ainsi que chaque niveau de gouvernement aime rappeler que telle ou telle entente n'affecte pas le partage des compétences prévu dans la constitution. Ainsi en est-il dans l'ACI où l'article 300 établit clairement ce qui suit :

> Le présent accord ne modifie pas les compétences législatives ou autres du Parlement fédéral, des législatures provinciales, ni les compétences du gouvernement du Canada ou des gouvernements provinciaux, ni leurs droits en ce qui a trait à l'exercice des compétences législatives ou autres qui leur sont conférées par la Constitution du Canada. (www.intrasec.mb.ca/fre/it3.html)

Il en est de même quand, en début de communiqué, on insiste sur le respect des champs de compétence dévolus à chaque ordre de gouvernement : on veut alors souligner un problème qui se pose ou qui risque de se poser. Si le fédéral veut imposer des normes ou des directives (même en vertu de son pouvoir de dépenser) dans des champs de compétence qui appartiennent aux provinces, plusieurs provinces vont alors se rebiffer, le Québec en tête. Gagnon et Erk font appel à la notion de « confiance fédérale » pour tenter de résoudre cette question. Cette notion, selon eux, assume l'absence de consensus clair sur les enjeux, mais requiert un sentiment de *confiance* entre les partenaires de la fédération à l'effet qu'ils vont travailler ensemble en toute bonne foi (Gagnon et Erk 2002, 324-326).

Cet argument de la confiance est aussi repris par Harvey Lazar. Celui-ci souligne que l'absence d'énoncé de mission clair ou de vision d'ensemble pour l'avenir du fédéralisme fiscal canadien a pour effet de rendre plus difficile pour les différents niveaux de gouvernement la possibilité de prévoir le comportement de leurs partenaires et mine ainsi la confiance nécessaire pour assurer une collaboration efficace entre ces gouvernements (Lazar 2000a, 5, 22).

Il est évident que, pour en arriver à des accords entre des partenaires, il faut avoir confiance en eux et avoir le sentiment que l'on peut travailler ensemble en toute bonne foi. Cette « bonne foi », dans le cas du Québec tout particulièrement, a été rudement mise à l'épreuve dans le passé. Le groupe des huit provinces opposées au rapatriement en 1981 s'est finalement effrité, l'accord des dix provinces sur le contenu de Meech s'est écroulé, le consensus de Saskatoon conclu entre les dix provinces s'est disloqué de telle sorte que le Québec s'est retrouvé seul à la ligne d'arrivée, ce qui mine inévitablement la confiance et fait douter de la « bonne foi » de chacun.

On peut aussi souligner un autre facteur qui a des effets sur le changement, soit le piège de la décision conjointe (« joint decision trap »). Cette formule, importée d'Europe, suggère qu'il puisse y avoir des coûts élevés associés à un modèle de collaboration qui accorde une grande valeur au consensus. Ceci peut conduire à des politiques qui représentent « le plus petit commun dénominateur » (Simeon 2001, 60). C'est évidemment un danger, dans le cadre de la fédération canadienne, qui peut mener à l'inaction (Lazar 1998, 31). Mais, il importe de signaler que, s'il y a des échecs patents dans la collaboration intergouvernementale (Meech, Charlottetown), on en arrive aussi à des ententes telles que l'ACI ou l'accord sur le marché du travail. Le danger le plus fondamental ne réside pas tant, à mon avis, dans la recherche du consensus que dans la conclusion d'une entente qui ne rallie pas toutes les provinces, en particulier lorsque c'est toujours la même province qui est exclue. La fracture politique qui en résulte est probablement plus importante que la signature d'un accord sur la base du plus petit commun dénominateur, accord qu'il sera toujours possible d'améliorer par la suite. Comme le rappellent Bakvis et Skogstad, cette pratique de neuf provinces qui en arrivent à un consensus entre elles et avec Ottawa, laissant le Québec seul ou négociant un accord séparé avec Ottawa, a été appelée le « fédéralisme 9-1-1 » (2002, 12) : il s'agit effectivement d'un fédéralisme d'urgence qui ne peut être un mode habituel de fonctionnement de la fédération canadienne.

On peut enfin ajouter un dernier facteur qui risque d'affaiblir les relations fédérales-provinciales. La tentative récente de judiciariser les rapports entre Québec et Ottawa ne peut que rétrécir davantage les voies d'accommodement. Il ne s'agit pas tant de l'Avis de la Cour suprême sur la sécession unilatérale que de la loi C-20 dite sur la clarté référendaire (et sa réplique à Québec, la loi 99). L'Avis est plutôt modéré, laissant subsister des zones d'ombre que le tribunal n'a pas voulu éclaircir pour permettre justement la discussion dans l'espace politique (sur une question claire, une réponse claire, les règles de décision, l'objet des négociations). Plus on veut codifier les zones d'ombre, moins il reste d'espace pour la discussion politique, pour la négociation et pour une entente éventuelle. La voie juridique signale toujours une impasse ou, du moins, la perception par l'un des acteurs impliqués qu'on en est arrivé à une impasse. Ce qui indique alors que l'on met fin aux discussions et aux négociations.

Les effets sur la démocratie

En l'absence d'un véritable forum de représentation provinciale dans les institutions centrales et dans le cadre d'un système parlementaire caractérisé par la concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif (Savoie 1999), on peut se demander si relier relations intergouvernementales et démocratie ne constitue pas un oxymoron (Simeon et Cameron 2002, 278-295). Tout concourt, en effet, à le laisser croire.

D'une part, les négociations fédérales-provinciales sont menées dans le secret, ce qui ne favorise pas la discussion publique. Certes, les médias font état des rencontres les plus importantes et des points d'accord. Mais l'agenda précis de ces rencontres est rarement connu. Il est alors difficile de mesurer le chemin parcouru entre ce qui était à l'ordre du jour et les résultats obtenus tels qu'ils apparaissent dans les communiqués. Par ailleurs, un grand nombre de réunions, surtout à caractère administratif, se tiennent à l'abri des regards du public. Une telle situation est voulue, m'a-t-on souligné en interview, pour éviter de créer des attentes trop élevées, parmi la population et les groupes intéressés, qui ne seraient pas satisfaites momentanément. Il faut parfois tenir plusieurs rencontres avant de dégager un consensus sur un sujet donné. En d'autres termes, les relations intergouvernementales ne se prêtent pas vraiment à la démocratie directe, craignant habituellement que l'intervention des citoyens et la règle de majorité qui prévaut dans cette forme de démocratie n'avivent les conflits entre majorité et minorité, entre les « in » et les « out », entre le Québec et le reste du Canada.

La démocratie de représentation qui caractérise le Canada repose sur l'idée que les représentants et, plus particulièrement les gouvernements, sont appelés à rendre compte de leurs décisions et de leur gestion. En ce sens, cette démocratie devrait être fondée sur deux grands principes de fonctionnement : la transparence et l'imputabilité. La *transparence* implique que l'on puisse connaître l'objet des rencontres intergouvernementales, du moins celles tenues au niveau politique, et que l'on soit informé des résultats obtenus. L'*imputabilité* implique que l'on connaisse le lien de responsabilité de chaque ordre de gouvernement et que les décisions, sinon les négociations, soient soumises à la discussion publique.

Le déficit démocratique évoqué dans le cas de l'Europe peut s'appliquer aux relations intergouvernementales canadiennes. Dans les deux cas, il s'agit de négociations menées dans le secret et dominées par les exécutifs comprenant les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires dont ceux des agences centrales. Il serait probablement contre-productif de mener les négociations sur la place publique. Les gouvernements, m'a-t-on souligné en interviews, veulent discuter en toute confiance entre eux des enjeux les plus difficiles et des sujets les plus controversés. Ils craignent qu'une trop grande ouverture au public ne conduise à la paralysie plutôt qu'au consensus. C'est pourquoi ils préfèrent en parler publiquement au moment approprié seulement. Par contre, il serait possible d'obtenir des rapports d'étape dans les négociations de longue durée.

Surtout, il importe d'établir une ligne *claire* de responsabilité : il est difficile de maintenir l'imputabilité quand les responsabilités sont partagées et que les gouvernements dépensent des fonds qu'ils n'ont pas la responsabilité de lever (Simeon 2001, 60). On peut souligner à nouveau ce que nous disions au début. L'interdépendance et la collaboration entre les gouvernements

n'impliquent pas que les rôles et les responsabilités de chacun soient entremêlés et embrouillés. Au contraire, la collaboration doit plutôt reposer sur un partage clair des responsabilités. C'est là la condition pour qu'un gouvernement ne soit pas constamment sur la défensive et pour éviter qu'il ne se pose continuellement en adversaire de l'autre. Le partage clair des responsabilités oblige plutôt à agir en complémentarité de l'autre.

À cet égard, l'utilisation du pouvoir de dépenser par les autorités fédérales ne contribue qu'à embrouiller davantage le lien de responsabilité que l'on peut attribuer à chaque ordre de gouvernement. Un transfert de points d'impôt ou de toute autre source adéquate de financement, couplé à un plus grand respect des champs de compétence de chacun et à une clarification de ses rôles, ne peut que se traduire par une meilleure transparence quant à ses responsabilités et, de là, par une meilleure imputabilité auprès de l'électorat.

Cette nécessaire clarification des rôles devrait donc conduire à une plus grande imputabilité. Comme le rappelait John Richards, un seul niveau de gouvernement devrait en général être responsable d'un domaine particulier de politique sociale et ce gouvernement responsable devrait se procurer les revenus nécessaires selon ses propres sources de taxation. Ce qui permettrait aux citoyens, mieux renseignés sur la responsabilité de leur gouvernement quant aux programmes sociaux, de le sanctionner ou de le récompenser au moment des élections (Richards 1998, 72 et 82-92). Dans l'intervalle, les gouvernements responsables seraient appelés à rendre des comptes devant les assemblées élues et en commissions parlementaires, quitte à trouver de meilleurs moyens (par exemple, la procédure d'interpellation dont jouit l'opposition au Québec) pour impliquer les législateurs dans les débats sur les enjeux intergouvernementaux.

Une moindre déférence à l'égard des élites et des demandes pour une plus grande participation des citoyens caractérisent de plus en plus le Canada d'aujourd'hui, comme c'est le cas également dans d'autres démocraties (Nevitte 1996). À la démocratie responsable s'ajoute la démocratie délibérative. Il faut permettre aux citoyens et aux groupes de délibérer davantage, de s'impliquer dans les discussions entourant les relations intergouvernementales et en commissions parlementaires. Encore faudrait-il qu'ils soient renseignés sur les sujets à l'ordre du jour, sur les enjeux de ces discussions, sur le partage respectif des responsabilités et sur les résultats obtenus. Plus exactement, les comités et groupes de travail administratifs devraient trouver des moyens appropriés pour incorporer dans leur travail la consultation des groupes concernés et en faire état dans leurs rapports aux décideurs politiques.

Philips qualifie de « fédéralisme instrumental » la nouvelle approche qui semble se dessiner dans les relations intergouvernementales. Ce type de fédéralisme revêt, selon elle, une triple caractéristique : il met l'accent tout d'abord sur la résolution de problèmes, ensuite sur la participation des citoyens au processus politique et, enfin, sur l'utilisation de mesures de rendement de programmes et de rapports publics pour assurer une plus grande imputabilité des gouvernements (Philips 2001). L'ECUS prévoit précisément l'implication des citoyens dans le processus politique, ainsi qu'une plus grande transparence et l'imputabilité des gouvernements.

Traçant le bilan des premières années de l'ECUS à ce sujet, Philips conclut cependant qu'il est plutôt « lamentable » du fait que les provinces n'ont aucun intérêt à rattacher à l'ECUS leurs propres initiatives en matière de participation (elles sont engagées dans des interactions avec les

citoyens et ont développé des partenariats avec les organismes de service et les usagers). C'est plutôt le gouvernement fédéral qui a intérêt à encourager la participation des citoyens devant la nécessité de raffermir ses liens avec la population, sans l'entremise des provinces.

Elle fait état également de la difficulté d'impliquer les groupes ou les associations volontaires parce qu'il n'y a pas de véritable association au sommet capable de représenter tout un secteur et qu'il y a peu d'intégration verticale des associations locales, provinciales et nationales (Philips 2001, 14). De ce fait, les associations volontaires ont souvent contribué à leur propre exclusion du processus politique.

En bref, le processus de relations intergouvernementales devrait être une relation trilatérale, plutôt que bilatérale, impliquant un dialogue entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le public (Cameron 1994, 443). Ce qui ne signifie nullement que toutes les discussions doivent se tenir sur la place publique.

Et l'interprovincialisme?

Plusieurs provinces acceptent de collaborer entre elles sur un certain nombre de sujets. Elles le font normalement sur une base d'égalité, soit pour développer davantage la coopération, soit pour régler des questions litigieuses. Par exemple, le Québec et l'Ontario ont signé un accord sur les marchés publics et la mobilité de la main-d'œuvre dans le domaine de la construction en décembre 1993 et un autre portant sur la libéralisation des marchés publics du Québec et de l'Ontario, signé par les deux premiers ministres en mai 1996. Ce qui devait signifier que l'ACI ne réglait pas entièrement les problèmes qui pouvaient encore se poser entre les deux provinces.

Le Québec a également signé des ententes avec le Manitoba, la Saskatchewan et l'Ontario dans le domaine de l'éducation de même que des accords de coopération et d'échanges en matière d'éducation et de culture avec l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. Ces ententes sont parfois assorties d'un protocole additionnel touchant à d'autres secteurs tels que le tourisme, la santé et les services sociaux, l'environnement, le secteur scientifique. Bref, les provinces sont appelées à collaborer dans plusieurs domaines et, au besoin à rendre plus formelle cette coopération en signant des protocoles d'entente.

Cette coopération interprovinciale se traduit également par de nombreuses rencontres qui réunissent toutes les provinces ou les provinces et les territoires au niveau des sous-ministres et des ministres sectoriels. C'est probablement la conférence annuelle des premiers ministres des provinces (et maintenant des territoires) qui est la plus connue et la plus médiatisée. Il reviendra à Honoré Mercier, premier ministre du Québec, de convoquer la première conférence interprovinciale en 1887 (Veilleux 1971, 31). Les sujets à l'ordre du jour sont alors nombreux : rajustement des subsides versés aux provinces, limitation du droit de désaveu, conception du lieutenant-gouverneur, réforme du Sénat, etc.

Cette formule, peu utilisée par la suite, sera reprise par Jean Lesage, lui aussi premier ministre du Québec. La première conférence annuelle des premiers ministres des provinces dans sa forme contemporaine se tiendra à Québec en décembre 1960. Depuis lors, elle a lieu chaque année dans une province différente selon le premier ministre qui est appelé en rotation à présider la rencontre. Au cours de la première conférence, les premiers ministres ont convenu que les délibérations ne comporteraient aucune décision exécutoire, seraient l'occasion d'échanger des points de vue, seraient dépourvues de toute formalité et se tiendraient à huis clos (Québec SAIC 2002).

L'une des grandes différences entre l'interprovincialisme et les relations fédérales-provinciales réside dans le fait que le premier suscite moins de méfiance au départ. Les ententes sont conclues entre des partenaires qui se voient davantage en complémentarité qu'en opposition et qui consentent librement à travailler ensemble en vertu de liens horizontaux qui n'impliquent pas de formes de subordination. Ce qui ne veut pas dire, par ailleurs, qu'il n'y a pas de rivalité entre les provinces, rivalité basée sur la richesse économique, la poids démographique ou les orientations politiques. Mais une idée fondamentale régit les relations interprovinciales, surtout depuis les années 1980, celle de l'*égalité* des provinces (Cairns 1991).

Les relations fédérales-provinciales suscitent davantage de méfiance, surtout de la part de certaines provinces comme le Québec (et ceci n'est pas relié aux seuls gouvernements du PQ), l'Alberta et l'Ontario. Les ententes fédérales-provinciales sont conclues finalement entre des partenaires, mais des partenaires qui se perçoivent souvent comme des rivaux et qui se voient donc autant en opposition qu'en complémentarité. Le sentiment qui semble prévaloir dans les discussions, c'est celui non pas d'une égalité entre les intervenants, mais de liens *verticaux* qui traduiraient finalement une forme de subordination à laquelle plusieurs provinces sont réfractaires. Ce qui ne veut pas dire que tout doit être analysé sous cet angle, mais ceci indique tout simplement qu'il est plus difficile d'en arriver à des accords entre les provinces et le fédéral quand, d'une part, des liens verticaux s'imposent dans les discussions et que, d'autre part, les enjeux sont élevés et le financement est important.

En ce qui a trait aux relations interprovinciales, les enjeux peuvent être importants, comme dans le cas des conflits entre le Québec et l'Ontario sur la mobilité de la main-d'œuvre dans le domaine de la construction, mais il est possible d'aplanir les différends par des concessions réciproques consenties sur une base égalitaire. Finalement, on peut vivre côte-à-côte entre provinces, à la limite vivre même comme des frères ennemis, mais on supporte plus difficilement de vivre toujours sous l'œil inquisiteur et réprobateur d'un grand frère. Que ceci corresponde exactement à la réalité importe peu du fait que la perception de cette réalité compte autant que la réalité elle-même.

Conclusion

Dans une société donnée, la légitimité repose sur la croyance que les institutions politiques existantes sont les plus appropriées pour cette société et qu'elles s'acquittent des tâches que l'on attend d'elles. À cet égard, le Sénat canadien a perdu toute légitimité en ce qui a trait à son rôle de représentation des entités fédérées. Les provinces ont à l'heure actuelle le sentiment que toute réforme du Sénat est bloquée, comme l'est d'ailleurs toute réforme de nature constitutionnelle. C'est pourquoi les gouvernements provinciaux préfèrent se représenter eux-mêmes et se faire entendre directement dans les conférences fédérales-provinciales plutôt que par l'intermédiaire d'un Sénat, même renouvelé.

Il en est de même du système de partis. La fragmentation actuelle du système de partis au Canada traduit une forte insatisfaction à l'égard des partis traditionnels. Mais cette insatisfaction peut être atténuée par l'étendue des appuis dont bénéficie le parti au pouvoir. S'il obtient un soutien à travers tout le pays, le conflit est moindre; s'il ne peut l'obtenir, ceci aggrave la situation et conduit les régions exclues du pouvoir à se tourner vers leurs gouvernements provinciaux pour défendre leurs intérêts (Simeon 2001, 59-60).

De telles situations se reproduisent au Canada, ce qui nous amène à conclure aux carences, sinon à la faillite, des institutions en place comme mécanismes de coopération intergouvernementale. Il faut donc chercher les solutions ailleurs.

En mai 1964 à Moncton, le premier ministre du Québec, Jean Lesage, exposait sa conception du fédéralisme coopératif qui devait, selon lui, respecter l'autonomie et les responsabilités des provinces.

> Le fédéralisme coopératif n'est pas simplement d'obtenir le concours des provinces à des politiques centralisatrices. Pour le Québec, il signifie plutôt le début d'une nouvelle ère dans les relations fédérales-provinciales et l'adaptation dynamique du fédéralisme canadien. Le fédéralisme doit se manifester de trois façons : 1) une coopération régulière au moment de la prise de décisions au sujet de nouvelles politiques; 2) une consultation constante dans l'application des politiques; 3) la remise aux provinces des ressources financières nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités accrues.
> (Québec SAIC 2001, 29)

Ces propos demeurent toujours d'actualité quelque quarante ans plus tard : la coopération régulière, la consultation constante, les ressources financières nécessaires sont toujours à l'agenda politique des provinces. C'est donc vraiment un fédéralisme de coopération et de collaboration qu'envisageait Jean Lesage.

Chaque fois que le gouvernement fédéral agit seul en faisant des versements directs à des individus ou à des organisations dans des champs de compétence provinciale, comme dans le cas des bourses du millénaire, plusieurs provinces, dont le Québec, lui rappellent soit qu'il ne devrait pas intervenir dans un tel secteur, soit qu'il devrait le faire en consultation et en collaboration avec les provinces, dénonçant ainsi les actions unilatérales du gouvernement fédéral. Chaque fois que le fédéral contraint les provinces à agir dans un secteur donné en utilisant son pouvoir de

dépenser, bien des provinces en appellent au respect des compétences et d'un fédéralisme soucieux de la collaboration.

Le fédéralisme de collaboration implique plutôt que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux agissent collectivement. Considérées sous cet angle, les politiques « nationales » qui vont résulter de cette action collective peuvent très bien se concevoir sous le mode de la diversité et non pas de l'uniformité. S'il est possible de définir des objectifs généraux communs, les voies pour les atteindre peuvent diverger considérablement. À la limite, la collaboration apparaît moins nécessaire lorsqu'il y a uniformité et plus nécessaire lorsqu'il y a diversité. Bien plus, comme les provinces se rallient aux grands principes de la loi fédérale sur la santé, il serait possible de concevoir des lois provinciales qui reprendraient ces grands principes sans qu'il y ait nécessité d'avoir une loi fédérale. Une telle « révolution » indiquerait clairement que les provinces ont la responsabilité première de la prestation des soins en santé.

Le fédéralisme de collaboration aujourd'hui met l'accent sur l'*égalité* entre Ottawa et les provinces (Simeon 2001, 56). Cet aspect est capital si l'on veut qu'il y ait coopération. Une réelle collaboration indique que les acteurs impliqués agissent comme de véritables partenaires placés sur un pied d'égalité. Si l'on peut se concevoir parfois comme adversaires, ceci indique tout simplement qu'il est nécessaire de convaincre et de discuter plus longuement pour en arriver à un consensus. Dans un cas comme dans l'autre, cette collaboration ne peut réussir dans le cadre d'un fédéralisme hiérarchique ou de subordination. La subordination implique une forme de soumission. S'il y a malgré tout collaboration, c'est qu'elle est alors forcée. Un véritable fédéralisme de collaboration ne peut réussir que dans le respect de l'égalité entre les partenaires.

Une telle idée domine les relations interprovinciales ou provinciales-territoriales. Elle se traduit, entre autre, par des conférences annuelles des premiers ministres provinciaux présidées par l'un d'eux à tour de rôle, indiquant par-là qu'ils sont placés sur le même pied. Il faudrait en arriver au même résultat dans les conférences fédérales-provinciales : rien n'empêche qu'elles soient convoquées et présidées par un premier ministre provincial (ou un ministre sectoriel, selon le cas). Cette « petite révolution » traduirait beaucoup mieux l'esprit même du fédéralisme de collaboration, soit l'égalité dans la diversité.

Bref, plus que les mécanismes interétatiques mis en place, qui semblent le plus souvent adéquats, c'est un *esprit* qu'il faut changer : il importe alors d'agir sur les mentalités et sur les personnes en place, ce qui est beaucoup plus difficile que d'inventer d'autres mécanismes.

Bibliographie

Bakvis, Herman. 1991. *Regional Ministers : Power and Influence in the Canadian Cabinet.* Toronto, University of Toronto Press.

Bakvis, Herman, et Grace Skogstad. 2002. Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy, dans *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy,* sous la direction de Herman Bakvis et de Grace Skogstad. Don Mills (Ont.), Oxford University Press. p. 3-23.

Bégin, Monique. 2002. *Revisiting the Canada Health Act (1984) : What Are the Impediments to Change?* Montréal, The Institute for Research on Public Policy, 30th Anniversary Conference (Ottawa), 20 février(révisé le 02-02-24).

Binette, André. 2000. Principes, dans *L'union sociale canadienne sans le Québec : Huit études sur l'entente-cadre*, sous la direction de Alain-G. Gagnon. Montréal, Éditions Saint-Martin. p. 49-89.

Burelle, André. 1995. *Le mal canadien. Essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*. Montréal, Fides.

Cameron, David R. 1994. Half-eaten carrot, bent stick : decentralization in an era of fiscal restraint, *Canadian Public Administration* 37(3), 431-444.

Canada, Secrétariat du commerce intérieur. 2001. *Un Canada performant : Les défis du commerce intérieur et de la mobilité*. Actes de la Conférence nationale sur le commerce intérieur (Toronto).

Cairns, Alan C. 1992. *Charter versus Federalism. The Dilemmas of Constitutional Reform.* Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Cairns, Alan. C. 1991. *Disruptions. Constitutional Struggles, from the Charter to Meech Lake*, sous la direction de E. Williams. Toronto. McClelland & Stewart.

Cairns, Alan C. 1977. The Governments and Societies of Canadian Federalism, *Revue canadienne de science politique* 10(4), 695-725.

Carty, R. Kenneth, William Cross et Lisa Young. 2000. *Rebuilding Canadian Party Politics*. Vancouver, UBC Press.

Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC). 2002. *Portraits du Canada 2001*. Ottawa, Les Cahiers du CRIC.

Clarke, Harold D., et coll. 1991. *Absent Mandate. Interpreting Change in Canadian Elections*, 2e édition. Toronto, Gage Educational Publishing Company.

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. 1985. *Rapport*, vol. 3. Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002. *Rapport. Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*. Québec, Gouvernement du Québec.

Cour suprême du Canada. 1998. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. 2 R.C.S. 217.

Covell, Maureen. 1991. Les partis en tant qu'institutions de gouvernement national, dans *Les partis politiques au Canada. Représentativité et intégration*, sous la direction de Herman Bakvis. Montréal, Wilson & Lafleur.

Doern, G. Bruce, et Mark MacDonald. 1999. *Free-Trade Federalism : Negotiating the Canadian Agreement on Internal Trade*. Toronto, University of Toronto Press.

Dufour, Christian. 2002. *Rétablir le principe fédéral : la place du Québec dans l'union sociale canadienne*. Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, coll. Enjeux publics (vol. 3, n° 1).

Dupré, J. Stefan. 1986. Réflexions sur l'efficacité du fédéralisme de concertation, dans *Les relations intergouvernementales*, sous la direction de Richard Simeon. Ottawa. Ministre des Approvisionnements et Services Canada. p. 1-38.

Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa (Al.), University of Alabama Press.

Elkins, David J. 1991. Les partis en tant qu'institutions nationales. Un essai comparatif, dans *Les partis politiques au Canada. Représentativité et intégration*, sous la direction de Herman Bakvis, Montréal, Wilson & Lafleur.

Gagnon, Alain-G. 2000. Introduction : L'opposition du Québec à l'union sociale canadienne, dans *L'union sociale canadienne sans le Québec : Huit études sur l'entente-cadre*, sous la direction de Alain-G. Gagnon. Montréal, Éditions Saint-Martin. p. 11-17.

Gagnon, Alain-G., et Can Erk. 2002. Legitimacy, Effectiveness, and Federalism : On the Benefits of Ambiguity, dans *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, sous la direction de Herman Bakvis et de Grace Skogstad. Don Mills (Ont.), Oxford University Press. p. 317-330.

Gibbins, Roger. 2001. *Conjoncture variable : Les fondements politiques de l'Entente-cadre sur l'union sociale*. Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, coll. Enjeux publics (vol. 2, n° 3).

King, Preston. 1982. *Federalism and Federation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Knopff, Rainer, et F.L. Morton. 1992. *Charter Politics*. Scarborough, Nelson Canada.

Lazar, Harvey. 2000a. In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism, dans *Canada: The State of the Federation 1999/2000. Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, sous la direction de Harvey Lazar. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press. p. 3-39.

Lazar, Harvey. 2000b. The Social Union Framework Agreement and the Future of Fiscal Federalism, dans *Canada : The State of the Federation 1999/2000. Toward a New Mission Statement for Canadien Fiscal Federalism*, sous la direction de Harvey Lazar. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press. p. 99-128.

Lazar, Harvey. 1998. Non-Constitutional Renewal : Toward a New Equilibrium in the Federation, dans *Canada : The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*, sous la direction de Harvey Lazar. Kingston, Institut des relations intergouvernementales. p. 3-35.

MacDonald, Mark R. 2002. The Agreement on Internal Trade : Trade-Offs for Economic Union and Federalism, dans *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, sous la direction de Herman Bakvis et de Grace Skogstad. Don Mills (Ont.), Oxford University Press. p. publié 138-158.

Mandel, Michael. 1996. *La Charte des droits et la judiciarisation du politique au Canada*. Montréal, Boréal.

McRoberts, Kenneth. 1999. *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*. Montréal, Boréal.

McRoberts, Kenneth. 1986. L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multiculturalisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien, dans *Les relations intergouvernementales*, sous la direction de Richard Simeon. Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada. p. 83-148.

Monahan, Patrick. 1987. *Politics and the Constitution : The Charter, Federalism and the Supreme Court of Canada*. Agincourt, Carswell.

Nevitte, Neil. 1996. *The Decline of Deference*. Peterborough. Broadview Press.

Noël, Alain. 2001. *Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales*. Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, coll. Enjeux publics (vol. 2, no 6).

Noël, Alain. 2000a. Étude générale sur l'entente, dans *L'union sociale canadienne : Huit études sur l'entente-cadre*, sous la direction de Alain-G. Gagnon. Montréal, Éditions Saint-Martin. p. 19-48.

Noël, Alain. 2000b. *Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote?* Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, coll. Policy Matters (vol.1, n° 2).

Osberg, Lars. 2000. Poverty Trends and the Canadian "Social Union", dans *Canada : The State of the Federation 1999/2000. Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, sous la direction de Harvey Lazar. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press. p. 213-231.

Pelletier, Réjean. 2000. Constitution et fédéralisme, dans *Le parlementarisme canadien*, sous la direction de Manon Tremblay, Réjean Pelletier et Marcel R. Pelletier. Ste-Foy, Presses de l'Université Laval. p. 47-87.

Pelletier, Réjean. 1999. Le gouvernement responsable : Une conquête ou une défaite pour le Parlement?, dans *Le point sur 150 ans de Gouvernement responsable au Canada*, sous la direction de Louis Massicotte et F. Leslie Seidle. Ottawa, Groupe canadien d'étude des questions parlementaires. p. 53-72.

Pelletier, Réjean. 1998. From Jacques Parizeau to Lucien Bouchard : A New Vision? Yes, But..., dans *Canada : The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*, sous la direction de Harvey Lazar. Kingston, Institut des relations intergouvernementales. p. 295-310.

Philips, Susan D. 2001. *SUFA and Citizen Engagement: Fake or Genuine Masterpiece?* Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, coll. Policy Matters (vol. 2, n° 7).

Québec, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes. 2001. *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*. Gouvernement du Québec.

Richards, John. 2002. *The Paradox of the Social Union Framework Agreement*. Toronto, C.D. Howe Institute Backgrounder (n° 59).

Richards, John. 1998. Reducing the Muddle in the Middle : Three Propositions for Running the Welfare State, dans *Canada : The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*, sous la direction de Harvey Lazar. Kingston, Institut des relations intergouvernementales. p. 71-104.

Robson, William B.P., et Daniel Schwanen. 1999. *The Social Union Agreement : Too Flawed to Last*. Toronto, C.D. Howe Institute Backgrounder.

Savoie, Donald J. 1999. *Governing from the Centre : The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto, University of Toronto Press.

Schwartz, Bryan. 1995. Assessing the Agreement on Internal Trade : The Case for a "More Perfect Union", dans *Canada : The State of the Federation 1995*, sous la direction de Douglas M. Brown et Jonathan W. Rose. Kingston, Institut des relations intergouvernementales. p. 189-217.

Simeon, Richard. 2001. Recent Trends in Federalism and Intergovernmental Relations in Canada : Lessons for the UK?, dans *The Dynamics of Decentralization. Canadian Federalism and British Devolution*, sous la direction de Trevor C. Salmon et Michael Keating. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press. p. 47-61.

Simeon, Richard, et David Cameron. 2002. Intergovernmental Relations and Democracy : An Oxymoron If There Ever Was One?, dans *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, sous la direction de Herman Bakvis et de Grace Skogstad. Don Mills (Ont.), Oxford University Press. p. 278-295.

Smiley, Donald V. 1980. *Canada in Question : Federalism in the Eighties*, 3e édition. Toronto, McGraw-Hill Ryerson.

Smiley, Donald V., et Ronald L. Watts. 1986. *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*. Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

Tremblay, Guy. 2000. Le pouvoir judiciaire, dans *Le parlementarisme canadien*, sous la direction de Manon Tremblay, Réjean Pelletier et Marcel R. Pelletier. Ste-Foy, Presses de l'Université Laval. p. 339-361.

Vaillancourt, Yves. 2002. *Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne*. Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, coll. Enjeux publics (vol. 3, n° 2).

Veilleux, Gérard. 1971. *Les relations intergouvernementales au Canada 1867-1967. Les mécanismes de coopération*. Montréal, Presses de l'Université du Québec.

Watts, Ronald L. 1999. *Comparing Federal Systems*, 2e édition. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Wheare, K.C. 1963. *Federal Government*. 4e édition. Londres, Oxford University Press.

Sites Internet

Canada. Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
<http://www.scics.gc.ca/menu_f.html>

Centre de recherche et d'information sur le Canada
<http://www.cric.ca/fr_html/index.html>

Québec. Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes
<http://www.mce.gouv.qc.ca/e/html/e1105001.html >

Secrétariat du commerce intérieur
<http://www.intrasec.mb.ca/index_hf.htm>

Interviews

7 personnes ont été interviewées, tant au niveau fédéral que provincial. Aucune n'a voulu être formellement identifiée.